



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL DISEÑO DEL ÓRGANO ELECTORAL EN
JALISCO 1917- 2005**

T E S I S

Para Obtener el Grado de
Licenciada en Ciencia Política y
Administración Pública
(Especialidad en Ciencia Política)

P R E S E N T A:

Ivabelle Arroyo Ulloa

Director de Tesis: Dr. Carlos Sirvent Gutiérrez



MÉXICO, D.F. CIUDAD UNIVERSITARIA.

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis amados y respetados padres, Salvador Arroyo e Ivabelle Ulloa
y a mi querido esposo, Andrés Haro.*

Índice

| | |
|--|----|
| Introducción | 1 |
| Marco teórico: El Nuevo Institucionalismo | 6 |
| 1. Instituciones electorales en México. Antecedentes. | |
| 1.1 Leyes electorales e instituciones del siglo XX | 12 |
| 2. Instituciones electorales en Jalisco. Antecedentes | |
| 2.1 Legislación electoral estatal 1917-1997 | 20 |
| 3. La ciudadanización de los órganos electorales | |
| 3.1 La reforma federal de 1996 | 31 |
| 3.2 1997: El eco estatal de las reformas electorales federales de 1996 | 35 |
| 4. Historia reciente del órgano electoral en Jalisco | |
| 4.1 Consejo 1997-2001, marco legal, conformación y resultados. | 40 |
| 4.2 Consejo 2001-2005, marco legal, conformación y resultados. | 46 |
| 5. Instituto Electoral del Estado de Jalisco 2005-2010 | |
| 5.1 Contexto y reformas electorales de 2005 | 52 |
| 5.2 Conformación del Instituto | 59 |
| Conclusiones | 71 |
| Fuentes consultadas | 75 |

Introducción

En mayo del 2005, 11 periodistas y académicos jaliscienses de distintos medios y centros de investigación se convirtieron en un grupo de opinión por una coyuntura institucional: la renovación del órgano directivo del Instituto Electoral del Estado de Jalisco.

Cada uno de ellos seguía con atención y creciente preocupación, la dinámica partidista que dominaba el proceso, comenzando por las insuficientes y cojas modificaciones que hicieron los diputados de Jalisco a la ley electoral estatal. El momento más crítico de la preparación de los comicios del año 2006, que serían concurrentes (habría simultáneamente elecciones federales y estatales), fue cuando los legisladores se vieron rebasados por los grupos de poder fácticos, entre los que se cuentan las dirigencias y facciones de sus respectivos partidos así como la ingerencia del grupo político de la Universidad de Guadalajara. En cierto momento, los diputados se convirtieron en meras herramientas de esos grupos en un grosero intento por manejar la organización y vigilancia de las elecciones a través del control de los individuos responsables de ellos, es decir, los consejeros electorales.

Los medios de comunicación más importantes de Jalisco daban cuenta, día con día, del avance de las negociaciones, pero el tipo de periodismo practicado privilegiaba las declaraciones de los involucrados y algunos pocos datos duros, omitiendo las implicaciones partidistas que pudieran tener los vínculos laborales de los candidatos. Eso favorecía un clima oscuro que cobijaba las maniobras de los partidos políticos más importantes: PRI, PRD y PAN, que se disputaban las sillas en el consejo para sus aliados. Esta dinámica definió el papel del Congreso local como un instrumento de los partidos políticos para garantizar una voz y un voto afines en el órgano electoral, restando importancia y ahogando a la proclamada autonomía legal del mismo.

Es importante señalar que el Congreso de Jalisco, durante los años 2004-2006, estuvo distribuido de la siguiente manera: 17 diputados panistas, 2 diputados ecologistas, 19 diputados priistas y 2 diputados perredistas. Esta conformación propiciaba la negociación entre los dos grupos mayoritarios y le daba importancia relativa a las dos fracciones

pequeñas. Con este esquema y las limitaciones del marco electoral, se propició el intercambio de candidatos.

Las limitaciones del marco legal fueron, básicamente, las relacionadas con el esquema de participación de la sociedad civil. La ley electoral jalisciense establece que los consejeros deben ser propuestos por las fracciones parlamentarias y eso provoca que los aspirantes se vean obligados a cabildar el apoyo de las fracciones antes de tener la oportunidad de ser votados en el Congreso.

La intervención del anteriormente citado grupo de periodistas y académicos, consistió en hacer pública una alerta por las debilidades con las que nacería un órgano electoral designado bajo ese esquema, pero además, el grupo publicó un listado con una calificación aprobatoria o desaprobativa de los candidatos que cubrían los requisitos iniciales del Congreso y que estaban siendo sujetos a la negociación política de acuerdo con sus afinidades partidistas. Para estimarlos adecuados o inadecuados, la información utilizada fue, precisamente, la relativa a los vínculos partidistas de los aspirantes (con quién y cuándo habían trabajado antes).

Los medios de comunicación no podían hacer una valoración de ese tipo a motu proprio, pues los datos escaseaban y el riesgo de cometer equivocaciones era grande, además de que el tipo de periodismo practicado, una vez más, les impedía hacer valoración alguna. En suma, el proceso de elección se estaba llevando a cabo bajo una espesa cortina de humo que impedía conocer algo más que el nombre de los aspirantes. A pesar de eso, o quizá por eso, los directivos de la prensa, radio y televisión, estimaron la lista como información de alto nivel noticioso. En dos de los principales diarios, uno de Grupo Reforma y el otro de Milenio, con los que el grupo tenía relación, la lista y el llamado de alerta ocuparon espacios privilegiados (portada y planas enteras), y lo mismo sucedió con otros espacios de radio y televisión con los que no tenían relación alguna.

Es difícil saber a ciencia cierta hasta dónde incidió ese ejercicio de valoración en el resultado final de la conformación del Consejo. Sin embargo, el día de la publicación, cuando se pensaba ya terminada la negociación en el Congreso, los diputados pospusieron la fecha de elección; dos de los candidatos más fuertes dejaron de ser viables y hubo violentas reacciones de articulistas involucrados en la elección.

El Instituto Electoral del Estado de Jalisco fue conformado al final con individuos de poco prestigio profesional y todos ellos quedaron vinculados, por obra y gracia del proceso, a más de un candidato a un cargo de elección popular, a la sazón diputado en el congreso. De 40 diputados, 22 dejaron la legislatura para hacer campaña electoral. Además, la falta de prestigio personal y la debilidad institucional del IEEJ quedaría en evidencia semanas más tarde, cuando los consejeros electorales se percataron de la falta de recursos económicos para operar y del camino que había que seguir para conseguirlos: el ruego al Gobernador panista, Francisco Ramírez Acuña.

Éste es un recorrido a través de la conformación de una de las instituciones actualmente clave en la construcción democrática del país, y es también el motivo por el cual se escribió este trabajo.

Objetivos:

Describir el proceso de diseño institucional del órgano electoral en Jalisco, a partir del marco normativo y los procesos de conformación de su órgano directivo.

Utilizar la información anterior para establecer variables que determinen el buen funcionamiento del órgano electoral, tanto en sus labores sustantivas como en su función política.

Hipótesis:

Las interrogantes después de ser testigo cercano de la integración del Instituto Electoral del Estado de Jalisco comenzaron a formularse de la siguiente manera:

¿Cuáles son las principales debilidades de un organismo encargado de organizar el proceso de legitimación de los poderes democráticos?

¿Es la participación de los partidos políticos en la conformación del consejo un obstáculo para su buen funcionamiento?

¿Es el perfil de los titulares del consejo fundamental para la organización de los comicios?

¿Qué peso tiene el perfil de los consejeros en las tareas de un órgano cuyas funciones son realizadas por técnicos?

La primera hipótesis formulada para responder a estas preguntas se antoja un lugar común: la ciudadanía del órgano directivo del organismo electoral es la condición sine qua non para que éste entregue buenos resultados. Pero, ¿por qué esa condición no se pide en otros países para conseguir buenos resultados? Y a todo esto, ¿cuáles son esos buenos resultados? He ahí otra pregunta que parece inútil, pero que comenzó a tomar forma mientras se hacían las primeras pesquisas. Los buenos resultados de un órgano electoral parecen trascender la organización adecuada de los comicios, que es de suyo compleja y tarea titánica. Parece ser que la naturaleza política de su consejo lo convierte en un actor político que incide en la percepción que los ciudadanos tienen de la democracia y, por ende, en la construcción de ciudadanía.

Una vez incluida esta idea, las preguntas anteriormente formuladas cobran más significado: ¿Cuáles son las principales debilidades de un organismo encargado de organizar el proceso de legitimación de los poderes democráticos?

¿Es la participación de los partidos políticos en la conformación del consejo un obstáculo para su buen funcionamiento?

¿Es el perfil de los titulares del consejo fundamental para la organización de los comicios?

¿Qué peso tiene el perfil de los consejeros en las tareas de un órgano cuyas funciones son realizadas por técnicos?

Y además,

¿Cómo se evalúan los resultados que entrega un órgano electoral?

Regreso a la hipótesis simplista: la llamada ciudadanía es la respuesta y la fórmula para que funcione adecuadamente el órgano, entendiendo por “adecuadamente” que sea capaz de cumplir con sus labores sustantivas (promoción, capacitación, reclutamiento, conteo) y con labores políticas (construcción de confianza y ejercicio de autoridad, principalmente). Sin embargo, la incorporación de consejeros electorales que tengan como principal activo su calidad de ciudadanos sin militancia partidista (eso se entiende ahora por ciudadanos), quizá no sea suficiente.

La segunda hipótesis, en realidad la que se antoja más importante, es que hay una disociación entre el discurso democrático que pide apartidismo en el órgano electoral y las

necesidades operativas de un órgano que es eminentemente técnico. O dicho, de otra forma: hay una confrontación entre la efectividad técnica del órgano electoral y la valoración política de éste.

Para confrontar esta hipótesis, el trabajo utiliza como marco teórico el nuevo institucionalismo, básicamente de la mano del economista Douglass North, pues él incorpora como elementos de análisis la idiosincracia, la importancia de las normas formales y la constante interacción entre éstas, las organizaciones y los modelos de conducta, que a su vez determinan nuevos entramados institucionales con cambios marginales.

Para ver si, en efecto, los entramados institucionales se modifican gradualmente y con un cauce fijo, será preciso estudiar el diseño de los órganos electorales desde la promulgación de la moderna constitución jalisciense, en 1917, y enmarcar su evolución en el contexto nacional, con el desarrollo, desde 1911, de los órganos electorales nacionales.

El estudio describe, además, la historia reciente del órgano electoral en Jalisco, estudiando su conformación, su marco legal y los resultados entregados por los Consejos de 1997-2001 y 2001-2005, incorporando la mayor información posible sobre el consejo que actualmente preside el Instituto Electoral 2005-2010, que es, al final de cuentas, el detonador de todo el estudio.

Marco teórico: El nuevo institucionalismo

El estudio del diseño del órgano electoral se enmarca en la corriente del nuevo institucionalismo, liderado por el Premio Nobel de Economía en 1993 Douglass North (a pesar de que él nunca lo ha llamado nuevo institucionalismo, sino teoría del cambio institucional).

Se puede decir que este modelo teórico, aplicado inicialmente para analizar la efectividad de sistemas económicos, arranca con una pregunta de lo más pertinente: ¿por qué, si ya se sabe cuáles son las acciones correctas para impulsar la productividad un gran número de Estados fallan al querer adoptarlas? ¿Por qué unos no las pueden adoptar y por qué otros, a pesar de haberlas impulsado, obtienen magros resultados?

Dando por correctas esas acciones (esas políticas públicas), la pregunta es, como dije, pertinente. En política podríamos preguntarnos, ¿por qué, si ya se sabe cuáles son los principios rectores de los procesos electorales –por ejemplo–, éstos no funcionan en México o no terminan de aplicarse aunque formen parte de las leyes? Los lamentos editoriales que se leen a diario en la prensa nacional y regional parecen indicar que eso se debe a que alguien es torpe o muy corrupto, pero esa explicación es limitada, pues también existen torpes y corruptos en otras latitudes.

La explicación que brinda North da algunas guías. Para empezar, ya sea en el mercado económico (en el que él coloca la mayor parte de su análisis) o en el mercado político (también por él considerado), las instituciones no son elementos inocuos, es decir, no están ahí simplemente para registrar la transacción o el acuerdo entre particulares o entre partidos o entre organizaciones; tampoco son una serie de reglas estáticas que sólo sirven como guías (como en las incontables metáforas que hacemos los científicos sociales), sino que son un actor más, uno que participa activamente de los acuerdos, de la transacción. Las instituciones forman, modelan, dirigen, establecen los beneficios y, lo más importante, generan las conductas, los actores y los organismos que perpetuarán esas instituciones.

Vamos por partes. Las instituciones están formadas por tres elementos: el conjunto de normas formales, lo que nosotros llamamos el Estado de Derecho; el conjunto de conductas y costumbres de un grupo social determinado, a lo que llamaremos idiosincracia, y por

último, el tipo de relación que se establece entre ambas: las normas y las conductas. A los tres elementos los llamaremos marco institucional, para usar términos castellanos con los que estamos familiarizados.

En ese marco es en el que los ciudadanos construyen organismos públicos, empresas privadas, cultura y moral, y es ese marco el que determina qué tipo de organismos públicos, qué clase de empresas, qué elementos culturales y qué género de valores. Esto, a su vez, modela a la sociedad entera y determina tanto qué tipo de decisiones y actitudes organizacionales e individuales se privilegian como los sueños y objetivos a perseguir. En suma, el marco crea a los jugadores y decide, por así decirlo, lo que significa ganar. Ganar puede significar muchas cosas: tener cuerpos perfectos o familias unidas o libertades civiles o refrigeradores grandes; eso lo decide el marco institucional y en función de esas recompensas trabajan los grupos humanos.

En palabras del propio North:

“Institutions are the structure that human impose on human interaction and therefore define the incentives that, together with the other constraints (budget, technology), determine the choices that shape the performance of societies and economies over time”.¹

Ahora, este marco institucional no es estático, ni mucho menos. Todo el tiempo está en constante cambio, pero este cambio, y es muy importante subrayar esto para los fines de este estudio, generalmente es gradual, tiene un cauce fijo y está históricamente determinado.² Estas características del cambio son una conclusión teórica lógica de las premisas del entramado institucional: si el marco institucional genera conductas, agentes y

¹ Douglass C. North. *Institutions, Institutional change and economic performances*. Cambridge University Press, 1990. Se puede traducir, con mucha libertad y con perdón del autor, como: Las instituciones, junto con elementos como el presupuesto o la tecnología son el marco que define el tipo de elecciones individuales que a su vez dan forma al tipo de desarrollo social en el tiempo. En español hay una pésima traducción en el Fondo de Cultura Económica, en una edición sorprendentemente agotada que no recomiendo a nadie.

² Aquí nuevamente me estoy tomando atribuciones de traducción. En inglés, North llama a esto *incremental change* (cambio incremental) y habla de que éste es *path dependent* (dependiente del camino). La traducción al español no puede ser literal. En la traducción usual se habla de “dependencia de las vías” (sin especificar cuáles vías), lo cual es muy confuso. Me di la libertad de traducir los conceptos en función de su contexto.

organizaciones afines a ellas, lo más probable es que las ganancias y la percepción de las ganancias refuercen tanto ese marco como las conductas que generan las ganancias que éste incentiva. Es un círculo vicioso o virtuoso, según sean las ganancias. Se pueden poner ejemplos muy sencillos para ilustrarlo:

EJEMPLO 1. La piratería moderna. Si hay agentes económicos que perciben mayores ganancias invirtiendo en la copia ilegal de productos musicales que en otras ramas de la economía, es porque el marco institucional ha generado los incentivos adecuados para ello. La sociedad tiene como un alto valor el bajo precio, por encima de la calidad de un producto; las penas aplicables no son equiparables con la ganancia económica y el alto costo impositivo de otras actividades comerciales desincentivan a los empresarios de la piratería. En función de estos elementos, los empresarios informales adquieren cada vez mayor poder económico y por lo tanto, generan nuevas redes de distribución ilegal de los ingresos (corrupción) y perpetúan y acrecientan el sistema de la piratería. Son hipótesis, pero sirven para ilustrar el círculo vicioso.

EJEMPLO 2. El sistema de cuotas de género. Este ejemplo me gusta porque está directamente relacionado con el diseño institucional. Con la intención de inhibir la discriminación hacia la mujer y fomentar el peso de ésta en las decisiones públicas, se obliga a los partidos políticos a incorporar un porcentaje determinado de mujeres en sus candidaturas y en las planillas para regidores o listas plurinominales. La discusión es ancestral pero un enfoque neoinstitucionalista lo primero que preguntaría es: con esa medida, ¿qué perfil de mujeres se privilegia?, ¿qué tipo de organizaciones se genera? y ¿qué tipo de conducta se establece? Si esas mujeres no compiten contra los cuadros regulares de su partido, sino sólo entre sí por alcanzar la cuota de género, muy probablemente reproduzcan esquemas de inequidad en su partido, conductas de distinción especial entre sus compañeros y, una vez en espacios de decisión, organizaciones que permitan que más mujeres lleguen al poder por la misma vía que resultó, para ellas, provechosa. Aunque el ejemplo tenga hoyos, ahí se percibe, una vez más, un círculo vicioso.

Por eso, North asegura que el cambio es gradual y tiene un cauce fijo. Por eso, marcos normativos idénticos pueden arrojar sociedades diferentes, pues éstas van evolucionando en función de su cauce anterior, con modificaciones marginales.

North parte de la idea, muy sensata, de que no se pueden construir modelos teóricos de sistemas económicos –o políticos o, mejor dicho, político económicos- que pongan el acento en la racionalidad como herramienta de decisión, pues ésta requiere de información completa, retroalimentación acertada y capacidad plena para tomar decisiones; elementos ausentes la mayoría de las veces en la vida de un grupo social. La información siempre es incompleta, la retroalimentación –para corregir- es inadecuada y, por encima de todo, la capacidad para tomar decisiones siempre está enmarcada en la subjetividad. La percepción del mundo, y no el propio mundo, determina la toma de decisiones.

¿Cómo construir modelos que expliquen el desarrollo de organismos políticos entonces? Tomando en cuenta el marco institucional y, ya que éste es el que define el sistema social en su conjunto, buscando y analizando los agentes del cambio de este marco.

Los agentes son, en pocas palabras, los responsables de tomar las decisiones en las organizaciones y las fuentes del cambio son las oportunidades que estos agentes perciben tanto en el entorno como en el desarrollo de habilidades en las propias organizaciones.

Con permiso de North, me permito hacer un esquema del cambio institucional:

Marco institucional (Estado de Derecho e idiosincracia)

↓

Costo y ganancias de decisiones posibles

↓

Competencia

↓

Nuevas habilidades y talentos

↓

Nuevos modelos mentales

↓

Cambio del costo de las decisiones posibles

↓

Cambio institucional

Los agentes estiman el costo y el rendimiento de decisiones tomadas con el marco vigente y el costo y el rendimiento de moverse con otro marco. En momentos de crisis, generalmente se percibe una atrofia institucional, una situación en la que las organizaciones no facilitan los intercambios e inhiben los compromisos a largo plazo, razón por la cual se modifican los esquemas de libertad en los cuales se mueven los agentes decisores y con ello, la percepción de la ganancia con las reglas del juego vigentes. Entonces, puede verificarse, en casos extremos, una revolución, pero generalmente, un cambio formal en espacios legislativos, organismos regulatorios o decisiones judiciales. El éxito de estos cambios dependerá de la resistencia que encuentren tanto en la idiosincracia (las costumbres) como en los mecanismos responsables de su aplicación.

El sentido del cambio está siempre determinado por la historia y es congruente con el modelo anterior. Incluso los cambios revolucionarios se ven afectados por el cauce fijo de la historia social, pues las radicales transformaciones en las reglas entran en contradicción con la forma de vida y las conductas anteriores, lo que al final desemboca en un equilibrio mucho menos revolucionario de lo que la retórica planteaba y más parecido al grupo social que existía antes del cisma revolucionario.³

El énfasis de North está puesto en la productividad económica y en la relación que tienen con ésta las instituciones (normas, organizaciones e idiosincracia), por lo que termina haciendo un modelo de análisis politológico para entender el desarrollo de distintas economías.

Desde la Ciencia Política el enfoque puede ser muy útil para entender los resultados que arrojan ciertas instituciones para el mejor desempeño del mercado político.

Un mercado político es eficiente en la medida en que:

³ Douglas North, *Institutional Change: a Framework of Analysis*, Economic History 9412001, Economics Working Paper Archive EconWPA, revised 14 Dec 1994, consultado en <http://ideas.repec.org>

- 1) Los electores perciben correctamente los alcances de las medidas tomadas por los gobernantes. Es decir, aquilatan las medidas en su justa dimensión, al entender la necesidad de la construcción de una obra pública que afectará temporalmente su vida pero que los beneficiará en el largo plazo, por ejemplo; o perciben los efectos negativos de una obra que resuelve problemas inmediatos pero crea otros a largo plazo.
- 2) Los legisladores promulgan leyes que potencian el valor del intercambio, no los costos de medición y control. Es decir, se privilegian las normas que incentivan la productividad y hacen confiable el intercambio político o económico, por encima de las normas que acrecientan la burocracia necesaria para vigilar ese intercambio.
- 3) Se minimizan los daños de los perdedores (como para que tenga sentido que participen en el juego, por ejemplo, en las elecciones, a pesar de perder la contienda).

Si limitamos el lente y enfocamos sólo las instituciones electorales, podemos decir que la ganancia perseguida son los espacios de decisión en el poder, que los agentes que intervienen son los partidos políticos y que el marco institucional en el que se mueven se compone de:

- Derecho electoral
- Organismos electorales
- Régimen político
- Costumbres políticas de los ciudadanos y de los partidos.

El régimen político mexicano ha sido ampliamente estudiado por sólidos científicos sociales de la talla de Octavio Rodríguez Araujo o Jorge Carpizo, por citar a sólo dos de ellos, y los organismos electorales también han sido ya estudiados por politólogos y abogados. El presente estudio pone el énfasis en las reglas formales con las que se diseñó, de 1917 a la fecha, el órgano electoral en una entidad federativa: Jalisco, para abonar al conocimiento del marco institucional con el que se opera en el sistema político jalisciense.

1. Instituciones electorales en México. Antecedentes

1.1 Leyes electorales e instituciones del siglo XX

El camino para fortalecer la democracia en México ha sido largo y sinuoso. Desde 1911, por hablar del México moderno, comenzó a diseñarse el entramado político que fortalecería a las instituciones democráticas, pero el singular camino que tomó el sistema político mexicano no permitió que esas instituciones cobraran plena vigencia. Por ejemplo, desde principios del siglo pasado se contó con reconocimiento legal a los partidos políticos y un registro de electores, pero el sistema presidencialista de partido predominante que rigió al país durante décadas no permitió que esos esfuerzos fueran algo más que buenas normas inaplicables.

A continuación apunto una breve historia del andamiaje procedimental de la democracia, es decir, de las leyes electorales y de las normas que podían regir la competencia, pero con la pertinente aclaración de que no se trata de la historia del sistema político mexicano. Ésta última pocas veces fue de la mano del diseño legislativo. Por ejemplo, antes de que el Gobierno federal controlara en los hechos las elecciones, en las primeras tres décadas del siglo XX, los actores principales eran los ejércitos. El reconocimiento jurídico de los partidos no fue, ni de lejos, suficiente o siquiera nominalmente significativo para que éstos entraran de lleno a participar en la vida política nacional. No eran los partidos, sino los ejércitos, los que fungían como institutos políticos con proyectos de nación (los llamados “planes”), como señala el doctor Octavio Rodríguez Araujo:

“En los tiempos de la revolución mexicana, los ejércitos revolucionarios eran de alguna manera partidos políticos, en la medida en que tenían planes, proyectos para el México del futuro, ideologías que los distinguían entre sí, atracción de personas a la causa que representaba, dirigentes y condiciones disciplinarias. Es claro que no estaban organizados (y quizá tampoco pensados) como partidos políticos, pero las

organizaciones que se autodenominaban partidos en ese periodo, no tenían, ni remotamente, la influencia y el protagonismo de los ejércitos revolucionarios”¹

Con esto basta para recordar que el desarrollo del entramado jurídico de las instituciones electorales no abarca la compleja realidad política nacional. En muchas ocasiones este diseño fue a la zaga, aunque en muchas otras, fue la respuesta del régimen para evitar brotes sociales y mantener lo esencial del *statu quo*. Hay que insistir: el diseño de las instituciones electorales en el país es sólo una de las variables del mapa político mexicano y de la discusión politológica sobre el orden de los factores en una transición a la democracia. Sin ignorarlo, este estudio se limita a poner una lupa sobre los elementos *formales* de la estructura electoral.

La historia breve y simplificada de la legislación electoral del México moderno es la siguiente:

- 1911. Ley de Francisco I. Madero. Esta ley, reformada en 1912, otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos, organizó un registro de electores, instauró la elección directa y creó colegios municipales electorales.
- 1916. Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente.
- 1917. Ley Electoral para la formación del Congreso Ordinario. Esta ley manejaba el mismo esquema que las anteriores, pero complementó la elección directa para Presidente de la República.
- 1918. Ley para Elecciones de los Poderes Federales. Garantizó el sufragio secreto, eliminó el requisito de mayoría absoluta para la elección de Presidente y estableció un padrón electoral permanente. Tuvo reformas menores en 1920, 1921, 1942 y 1943, básicamente para fortalecer el padrón.
- 1946. Ley Electoral. Esta ley depositó la responsabilidad de la organización de las elecciones por primera vez en un organismo federal al crear la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (dependiente del gobierno). Tuvo reformas en 1949 y 1951,

¹ Rodríguez Araujo, Octavio y Sirvent, Carlos. *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. Jorale Editores, México, 2005, p. 13.

año en que se disminuyó la injerencia del Poder Ejecutivo en la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

- 1954. Este año no se creó una nueva ley, pero la reforma amplió sustancialmente la base de electores al permitir el sufragio a las mujeres. Además, se buscó impedir la posibilidad de que un partido cismático (escindido del PRI) pusiera en jaque al partido del régimen, aumentando los requisitos para que un partido presentara candidatos en las elecciones federales.
- 1963. La reforma de ese año también fue fundamental, pues abrió la puerta a la representación política de otros partidos al incorporar la figura de “Diputado de partido”.
- 1970. Se volvió a ampliar la base de electores al establecer como edad mínima para votar la de 18 años.
- 1973, Ley Federal Electoral. Se incrementó el número de diputados de partido, se bajó la edad para tener derecho a ser votado y se estableció el porcentaje de 1.5% de votación nacional para que un partido conservara su registro.
- 1977. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. La famosa LOPE, impulsada durante la administración del presidente José López Portillo y auspiciada por el célebre Jesús Reyes Heróles, quien a la sazón era secretario de gobernación. Ese año se precisó la naturaleza de los partidos políticos y se pulió la representación política al establecer que la cámara de diputados tendría 300 legisladores de mayoría relativa y 100 de representación proporcional.
- 1987. Código Federal Electoral. Con el código aumentó a 500 el número de diputados federales, se creó el Tribunal Contencioso Electoral, se otorgó espacio a los partidos en los medios de comunicación, se normaron las alianzas y se enfatizó el carácter privilegiado que deberían tener los recursos públicos de financiamiento a los partidos, por encima del financiamiento privado.
- 1990. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Ese año se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral.
- 1993. Se aprobó una reforma que suprimió la autocalificación de diputados y senadores e introdujo la representación geográfica en la llamada cámara alta con

senadores de primera minoría. Además, se eliminó la asignación automática de mayoría absoluta en la cámara al partido que resultase ganador en las elecciones, sin importar el margen por el que hubiera triunfado.²

El andamiaje legal desde 1911 hasta la reforma de 1996 cambió varias veces la naturaleza e integración de los órganos electorales del país, pasando de la organización local a la centralización completa de la función electoral. En síntesis, y sin considerar las reformas que no afectan el objeto de este estudio, los órganos electorales del siglo XX mexicano fueron los siguientes:³

Junta revisora del padrón electoral

PERIODO: 1912-1918

El marco constitucional fue, hasta 1917, el de la Constitución de 1857.

INTEGRANTES: Autoridades locales. La junta no era una sola autoridad central, sino muchas autoridades municipales. Cada una era integrada por el Presidente Municipal y dos de sus adversarios en la contienda inmediata anterior, o dos presidentes municipales anteriores o dos síndicos anteriores, o dos regidores anteriores.

Esta Junta se encargaba del empadronamiento, de la organización, de la vigilancia y del cómputo de las elecciones, además de nombrar al comisionado de casilla.

REFORMAS IMPORTANTES: En 1912 se reformó la ley para que en el cómputo de las elecciones participaran cuatro ciudadanos entre los 10 contribuyentes más importantes de la

² Estas leyes pueden consultarse íntegras en Castellanos Hernández, Eduardo. *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*. Enciclopedia parlamentaria de México, Serie IV, Vol. III, tomo 2. cámara de diputados, LVI Legislatura, México 1997. También puede verse una interpretación y análisis de éstas y su contexto político por Carlos Sirvent en Rodríguez Araujo, Octavio y Carlos Sirvent, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, Jorale Editores, México, 2005, p. 83-128.

³ Ver Castellanos Hernández, Eduardo. *Sistemas electorales de México*. Enciclopedia parlamentaria de México, Serie IV, Vol. III, tomo 1. cámara de diputados, LVI Legislatura, México 1997, y Castellanos Hernández, Eduardo. *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*, op cit. Como en el caso de la legislación antes citada, también puede verse una interpretación y análisis de los sistemas electorales en su contexto político por Carlos Sirvent en Rodríguez Araujo, Octavio y Carlos Sirvent, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, op cit.

entidad. En 1918 se reformó la ley para que la casilla se integrara con los primeros cinco electores que llegaran.

Consejos de listas electorales, de distritos electorales y municipales

PERIODO: 1918-1946

Constitución vigente: 1917.

El Consejo de Listas Electorales residía en la capital de cada estado y se encargaba de inspeccionar y dirigir los servicios relativos a las listas electorales y dar cuenta al Congreso estatal respectivo. Los Consejos de Distrito y municipales tenían funciones equivalentes en sus respectivos ámbitos. Los consejos municipales entregaban las credenciales, tres semanas antes de la elección, a quienes podrían votar.

Los encargados de calificar la elección no eran los consejos, sino los presidentes de casilla de cada distrito, que se reunían el jueves siguiente al domingo de la elección para contar los votos por distrito. A esta asamblea se le conoció como Junta Computadora de Distrito.

INTEGRANTES: Del Consejo de Listas Electorales: Nueve miembros elegidos por sorteo de entre los candidatos propuestos por los ayuntamientos, a razón de uno por ayuntamiento. Del Consejo de Distrito: el presidente municipal de la cabecera del distrito y dos de sus competidores en las elecciones o presidentes municipales anteriores. Del Consejo Municipal: el síndico y dos de sus competidores en las elecciones, o dos síndicos anteriores.

Comisión Federal de Vigilancia Electoral

PERIODO: 1946-1951

Esta comisión se asentó en la capital de la república y centralizó la función electoral. Además, por primera vez se permitió en la organización de las elecciones la participación de los partidos políticos, amén de que se eliminó la participación de las autoridades locales en el proceso.

INTEGRANTES: Seis, a razón de dos comisionados del Poder Ejecutivo (el secretario de Gobernación y uno más), dos miembros del Poder Legislativo (un diputado y un senador) y dos comisionados de los partidos políticos nacionales. La Comisión Federal de Vigilancia

integraría además, a las comisiones locales y a los comités electorales distritales, con tres ciudadanos y dos comisionados de partidos políticos por comisión y comité.

ATRIBUCIONES: Convocar a partidos para acordar los nombramientos de las comisiones locales, instalar el consejo del padrón electoral y vigilar la elaboración de las listas electorales. Los comités electorales distritales, con los presidentes de casilla, hacían el cómputo de la elección.

Comisión Federal Electoral

PERIODO: 1951-1990

INTEGRANTES: Siete, a razón de un comisionado del Poder Ejecutivo con funciones de presidente (el secretario de Gobernación), tres representantes de partidos políticos y dos miembros del Poder Legislativo (un senador y un diputado).

ATRIBUCIONES: Entre las nuevas atribuciones, resalta la de registrar la constancia expedida por los comités distritales a los candidatos ganadores y expedirles una credencial. Además, seguiría integrando las comisiones locales y comités distritales con tres ciudadanos con voz y voto y dos representantes de partidos sin voto.

Los comités distritales fueron encargados nuevamente del cómputo del voto en su jurisdicción. La comisión local efectuaba el cómputo en la elección de senadores.

REFORMA: En 1977 se modificó la integración de la CFE. Continuó presidiendo el secretario de gobernación en representación del Poder Ejecutivo, se redujo a uno el miembro del Poder Legislativo y se incluyó a un representante por cada partido político con registro nacional. Todos con voz y voto. También participaban los representantes de los partidos con registro condicionado, pero sólo con voz. Se agregó la figura del secretario técnico, sólo con voz. En 1987 se reformó nuevamente la ley para que los comisionados de los partidos concurren al órgano en función de su fuerza electoral.⁴

Entre las nuevas atribuciones otorgadas con la ley de 1977, resalta la de acordar el registro, fusión y prerrogativas a los partidos políticos, funciones que antes recaían en la Secretaría de Gobernación.

⁴ El principio general era que cada partido podría tener tantos comisionados como veces contuviera su porcentaje de votación el 3 por ciento de la votación total.

Instituto Federal Electoral

PERIODO: 1990-1996.

Por primera vez, este órgano se crea como un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Antes dependía formalmente del Poder Ejecutivo.

INTEGRANTES: Tiene tres órganos centrales: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. El Consejo General se integra por un consejero del Poder Ejecutivo que será además el presidente del Consejo (siguió siendo el secretario del Gobernación), cuatro consejeros del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores), seis consejeros magistrados sin militancia partidista, elegidos por el Congreso, y representantes de los partidos políticos (hasta cuatro por partido, según su fuerza electoral). Todos con voz y voto.

La Junta General Ejecutiva es presidida por el director general del IFE, y la integran además el secretario general y los directores ejecutivos del Registro Federal de Electorales, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.

En cada una de las entidades federativas, el Instituto cuenta con una delegación integrada por la junta local ejecutiva, el vocal ejecutivo y el consejo local, con el mismo esquema de los órganos centrales del IFE, y en cada uno de los 300 distritos electorales, también se reproduce el esquema con la junta distrital ejecutiva, el vocal ejecutivo y el consejo distrital. Sin embargo, tanto los consejos locales como los distritales sólo funcionan durante el proceso electoral y luego se disuelven.

REFORMAS: en 1993 se sustituye la figura del consejero magistrado por la de consejero ciudadano y se elimina el derecho de voto de los integrantes de las juntas ejecutivas locales y distritales, con excepción del vocal ejecutivo.

En 1994, se sustituye la figura del consejero ciudadano por la de consejero electoral y se elimina el requisito de la ley anterior que establecía la obligación de tener título de abogados. Ese mismo año, se elimina el derecho de voto de los representantes de los

partidos, que serían uno por cada partido registrado, y el derecho de voto del director general y del secretario general del IFE.

Como puede observarse, el proceso que siguió la construcción de las instituciones electorales del país fue lineal, es decir, no hubo retrocesos significativos en la persecución de los fines de profesionalización, imparcialidad y centralización de la organización de los comicios. El área más accidentada ha sido la de la participación de los partidos políticos, cuyo número y derechos han oscilado en función de las necesidades que tenía de facto el partido hegemónico. También puede notarse, en el último tercio del siglo, un esfuerzo consistente por darle certidumbre a los resultados a través de la inclusión de ciudadanos alejados de la dinámica partidista. Consejeros magistrados, consejeros ciudadanos, consejeros electorales, todos ellos designados por las distintas fuerzas del Poder Legislativo, obligadas a la negociación por la necesidad de elegirlos por mayoría calificada con las dos terceras partes de los legisladores. La efectividad de esta medida es cuestionable, pues parece haber una confusión entre la imparcialidad y el apartidismo, además de una excesiva responsabilidad depositada en las cualidades individuales de las personas elegidas. Hasta el momento, la cuestión no ha sido resuelta, pues lo que está a debate con la discusión es la función simbólica de los órganos electorales (la generación de confianza, de credibilidad, de autoridad moral) frente a su función sustantiva (la organización de los comicios, la vigilancia a los partidos y el conteo fiable de los votos). En los capítulos sucesivos regresará esta discusión.

2. Instituciones electorales en Jalisco. Antecedentes

2.1 Legislación electoral estatal 1917-1997

El marco normativo electoral de Jalisco tiene sus antecedentes directos en la promulgación de la Constitución Política del Estado de Jalisco en 1917,⁵ aunque no está de más señalar los antecedentes de la constitución política de 1824, con pocos efectos prácticos, pero con los primeros esfuerzos por normar los procesos de renovación de cargos públicos a través de elecciones indirectas. Las Juntas Electorales Municipales, cuyo presidente era nombrado por el ayuntamiento, designaban a los electores del departamento que en su oportunidad elegirían a los Diputados locales. Los municipios a su vez eran los responsables de conducir, preparar y calificar las elecciones para su propia renovación. Hay antecedentes también de ciertas comisiones electorales y juntas preparatorias en la ley electoral de 1857, pero la vida de éstas fue efímera y no hay información suficiente sobre la forma en la que operaron.⁶ Partiré pues, como lo dije al principio, de la Constitución moderna, la expedida en 1917, y de las leyes reglamentarias que emanaron de ella.

La Constitución Política del Estado de Jalisco de 1917 reconoció los derechos del ciudadano (hombre) de votar y ser votado y, estableció elecciones directas y mecanismos para elegir y declarar electos a los integrantes de los tres poderes del Estado: Legislativo (diputados), Ejecutivo (Gobernador y Munícipes) y Judicial (Magistrados y jueces).

El proceso electoral funcionaba de la siguiente manera: el Gobernador era el responsable de fijar y de demarcar los entonces 15 distritos electorales, de acuerdo con los censos de población. Las juntas computadoras distritales, presididas por un enviado del ayuntamiento y por los tres funcionarios más importantes de las casillas electorales, contaban los votos y

⁵ Aunque ya había organización de procesos electorales desde 1824, con las Juntas Electorales Municipales y de Departamento. Sin embargo, los incesantes cambios políticos de ese siglo hacen difícil considerar los marcos normativos vigentes como un referente. Por tal motivo, se considerará para fines de este estudio sólo la Constitución estatal vigente, que es la que fue promulgada en 1917.

⁶ Uno de los poquísimos libros al respecto es el de Guillermo Ramos Ruiz, *Evolución del Derecho electoral en Jalisco*, Gobierno de Jalisco, 1989. Ramos Ruiz señala la existencia de estas juntas, pero también aclara que no encontró más antecedentes y supone que no tuvieron una aplicación duradera.

expedían las credenciales para los candidatos ganadores (excepto al candidato vencedor en la contienda para Gobernador). Una vez hecho esto, enviaban los expedientes a la cámara de diputados o al ayuntamiento. La cámara de diputados, erigida en colegio electoral declaraba electos a los diputados y éstos hacían el escrutinio de votos para Gobernador y lo declaraban electo. La base de toda la organización electoral descansaba pues, en los municipios, y era la cámara de diputados la responsable de la calificación última de los poderes. Los integrantes del Poder Judicial, por su parte, eran y siguen siendo designados por el Ejecutivo y ratificados por el Legislativo sin el concurso de los ciudadanos votantes. El argumento sobre el que descansó la necesidad de que fueran los poderes los responsables de su propia renovación consistía en que, al ser éstos los órganos máximos en los que se depositaba la voluntad popular, al ser los entes que encarnaban la soberanía del pueblo, no podía haber ningún organismo que al calificarlos se colocara por encima de los poderes o de la soberanía popular. Bajo esa óptica, no podía haber nada ni nadie entre el pueblo elector y sus representantes. Sin embargo, desde principios del siglo era notorio para los ilustrados de la época, que al margen del contexto político que regía al país y al estado, el marco jurídico inhibía la libertad electoral. Los legisladores hicieron esto evidente al ordenar en 1922 la supresión de la autoridad municipal en las juntas computadoras, con el fin de darles mayor libertad. Por lo menos, ése es el argumento oficial y puede ser que haya estado influido más bien por una necesidad de centralizar las decisiones políticas o de limitar los pequeños cacicazgos, o quizá lo más probable, de favorecer el cacicazgo estatal. El hecho, sin embargo, es que el argumento de la libertad y necesidad de autonomía se esgrimía desde entonces y quedó plasmado en la legislación.

Es importante señalar que, desde 1917, la ley mandaba que las casillas electorales se instalaran con ciudadanos. El número de funcionarios-ciudadanos y sus funciones han cambiado, pero esa prescripción permanece hasta ahora. Una vez más: la prescripción normativa no ha sido o raramente ha sido la guía sobre la cual descansa la realidad política mexicana.

En 1948 se da el gran cambio, al centralizar la función electoral y encargarla al Consejo Electoral, organismo permanente y autónomo en lo que respecta a la designación de su personal. Ese año se dio un giro importantísimo en la concepción de la tarea electoral, no

sólo por centralizarla y depositar en el nuevo organismo todas las tareas con excepción de la calificación de las elecciones, sino también porque entra en escena el Poder Judicial y los expertos en Derecho. El Consejo se integraba por: el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado o un representante de éste, un representante del Gobernador del Estado, dos miembros designados por los partidos políticos registrados y un notario en funciones. Ese mismo año se crearon los comités distritales, como organismos auxiliares del Consejo Electoral.⁷

Así funcionó hasta 1979, cuando se le dio personalidad jurídica y se estableció al Consejo Electoral del Estado como un organismo *autónomo*, presidido por el Secretario General de Gobierno, dos representantes del Poder Legislativo, un representante (otro) del Poder Ejecutivo, un representante de cada partido político acreditado en estado, un secretario técnico y un notario público; todos con voz y voto.

Nótese que el carácter autónomo que se subrayaba en la ley no estaba relacionado, como ahora, con la autonomía *frente* al Poder Ejecutivo o *frente* a los partidos políticos. Esa concepción moderna de autonomía no llegó al derecho electoral sino hasta 1995, pues las modificaciones que hubo antes incluso incorporaron la representación proporcional en los órganos electorales, dando más peso específico en las decisiones a los partidos políticos (por supuesto el partido predominante en el régimen lo era también en el consejo).

A continuación detallo los cambios constitucionales más importantes que hubo en Jalisco con relación a los procesos electorales. No deben leerse como una historia electoral del estado, sino como la construcción de un imaginario electoral en la clase política, imaginario que es a su vez el marco en el que se construyeron las instituciones.⁸

⁷ En 1979 se cambió el nombre de los comités distritales por el de comisiones distritales electorales y se crearon las comisiones municipales electorales, que han funcionado con pocos cambios hasta la fecha.

⁸ Toda la información que se cita a continuación fue obtenida con el análisis detallado de la Constitución Política del Estado de Jalisco y todas las reformas, publicadas en el *Periódico Oficial de Jalisco* desde 1917 hasta 2005 (ver fuentes consultadas).

Derechos políticos

1917

- El constituyente estableció, acorde con la constitución federal, el derecho de todo ciudadano a votar y a ser votado.

1922

- La libertad electoral se convirtió, por lo menos en términos prescriptivos, en un derecho fundamental, a tal punto, que el Gobernador del Estado sólo podía ser acusado por violación a la Constitución, *ataques a la libertad electoral* o delitos graves.

1948

- Se reconoció el derecho de las mujeres a participar en las elecciones municipales.

1954

- Se estableció en la Constitución Política del Estado de Jalisco la igualdad política del hombre y la mujer. Se reconoció el derecho de ésta a votar y ser votada en las mismas condiciones que los hombres.

1972

- Disminuyeron los requisitos de edad para ser diputado: de 25 a 21 años.

1991

- Se reconoció el derecho de cada ciudadano a afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.
- Se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público.

1994

- Todos los derechos consagrados en la Constitución se trasladaron a una nueva figura jurídica: el ciudadano jalisciense.

1997

- Se incorporó el derecho de votar en plebiscitos y referendos derogatorios.

Los derechos políticos de los ciudadanos jaliscienses se establecieron desde 1917 y sólo han sufrido, como puede verse, tres ampliaciones significativas: los derechos políticos de la mujer, la libertad de afiliación partidista y la posibilidad de participar en plebiscitos y referendos, derecho este último que no modifica sustancialmente el espectro de derechos políticos, por tener un carácter instrumental más restringido y supeditado a factores ajenos al individuo.

Representación

1917

- Toda elección es directa, ya sea para diputados, gobernador o Presidentes Municipales. El Poder Ejecutivo fija los territorios de los distritos electorales de acuerdo con el último censo, de forma que cada distrito tenga por lo menos 60 mil habitantes y que se puedan establecer por lo menos 15 distritos. Los diputados duran en su encargo dos años, lo mismo que los Alcaldes, pero éstos se renuevan por mitad, cada año.

1927

- Aumenta a cuatro años el encargo de los diputados. Se siguen eligiendo por el principio de mayoría con los mismos criterios poblacionales que en 1917.

1928

- Los legisladores suprimen la facultad del Ejecutivo para fijar los territorios de los distritos electorales y aumenta a 80 mil el número mínimo de ciudadanos por distrito.

1932

- Disminuye otra vez la duración de las diputaciones. Se regresa a los dos años originales de 1917.
- Aumenta a 100 mil la base mínima para la delimitación de distritos electorales y se reincorpora la facultad del Ejecutivo para fijar estos territorios.

1961

- Aumenta la base mínima para la delimitación de distritos electorales a 130 mil habitantes.

1972

- Aumenta la base mínima para la delimitación de distritos electorales a 180 mil habitantes.

1978

- Se incorpora por primera vez la representación proporcional al crearse la figura de los diputados de partido. La cámara de diputados en Jalisco se integra a partir de entonces por 20 diputados de mayoría y hasta seis diputados de partido. El requisito para tener uno de estos legisladores es alcanzar como partido el 3.5 por ciento de la votación.
- También en la integración de los municipios se incorpora la representación proporcional.

1987

- Se sustituye la figura de los diputados de partido por la de diputados de representación proporcional, y aumenta el número de 6 a 14. En total, el Congreso local se integra por 34 diputados.
- Para tener diputados de representación proporcional, los partidos requieren el 2.5% de la votación y candidaturas de mayoría en por lo menos siete de los 20 distritos.
- El partido que tenga la mitad más uno de las constancias de mayoría, podrá tener un diputado de representación proporcional por cada 7 puntos porcentuales obtenidos en la votación. El límite es de 24 diputados.

1991

- Se detallan los requisitos para la representación proporcional en los ayuntamientos: los partidos contendientes deben tener planillas en por lo menos una tercera parte de los municipios y alcanzar el 4% de la votación (o el 6% si van en coalición).
- El número de regidores en cada municipio queda así: en los municipios que tengan hasta 500 mil habitantes habrá 7 regidores de mayoría y uno de representación proporcional. En los municipios con más de 500 mil habitantes habrá 11 regidores de mayoría y hasta 5 de representación proporcional.

1994

- El encargo de los diputados aumenta a tres años.
- El número de los diputados de representación proporcional crece a 17. El Congreso local queda integrado por 20 diputados de mayoría y 17 de representación proporcional.

El énfasis en la evolución de la representación debe ponerse en la instrumentación de la representación proporcional, en 1978. Al margen de lo que significó esa inserción, poco ha cambiado la visión sobre la representación en Jalisco, pues el resto de los cambios han estado encaminados a adaptar la organización al crecimiento territorial del Estado.

Organización y calificación electoral

1917

- La responsabilidad de organizar las elecciones es de las juntas computadoras distritales. Para la elección de diputados, las juntas computadoras entregan las credenciales a los candidatos ganadores y la propia cámara de diputados se erige en Colegio Electoral para hacer la declaratoria. La misma cámara se encarga de hacer el escrutinio de votos emitidos en la elección de Gobernador y de declarar electo al vencedor.
- La calificación de la elección de munícipes es responsabilidad de los propios municipios, y hay elecciones cada año, pues se renueva la mitad de los ayuntamientos anualmente.

1939

- Dejan de renovarse los ayuntamientos por mitad, cada año. La renovación se vuelve general, cada dos años.

1947

- Se establece la renovación del Poder Ejecutivo cada seis años en lugar de cada cuatro.

1948

- Se establece la renovación de los titulares del Poder Legislativo y de los Municipios cada tres años en lugar de cada dos.
- Se crea el Consejo Electoral, en sustitución de las Juntas computadoras distritales y la calificación de las elecciones municipales pasa a ser competencia de este órgano, lo mismo que la designación de los funcionarios de casilla.
- Se crea el Tribunal Electoral.

1978

- La delimitación de los distritos electorales queda a cargo del Consejo Electoral y se fija el número de éstos en 20.

1987

- Se definen los procesos electorales como funciones de orden público cuya preparación, desarrollo y vigilancia competen al Gobierno del Estado de Jalisco, con la corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos.
- Se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral
- La última instancia de calificación electoral es el Colegio Electoral del congreso del Estado.
- El Consejo Electoral se vuelve la instancia responsable de entregar las constancias de mayoría a los candidatos vencedores en las elecciones para puestos de elección popular y de fijar la demarcación territorial de los distritos, antes facultad del Ejecutivo.
- El Congreso se encarga de hacer el cómputo de votos de la elección para Gobernador, como antes, y desde este año, también para Municipios. Hace el cómputo, califica la elección y declara a los representantes electos.

1991

- Se incorporan los principios rectores de los procesos electorales: legalidad, imparcialidad, profesionalismo, certeza y objetividad.
- La organización de las elecciones deja de ser una responsabilidad del Gobierno del Estado, en general, para ser una responsabilidad compartida entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativa, con la corresponsabilidad de los partidos y los ciudadanos.
- Se decreta el carácter autónomo y permanente del órgano electoral, además de reconocerse su personalidad jurídica y patrimonio propio.

- Se crea la figura de los consejeros ciudadanos, para formar parte del órgano máximo del Consejo Electoral. Son propuestos por el Ejecutivo y aprobados por el Legislativo.

1991

- Se limita la participación en las elecciones estatales a aquellos partidos que tengan registro nacional.

1992

- El congreso local, erigido en Colegio Electoral, declara electos a los senadores por el Estado.

1994

- Todo un capítulo electoral es incluido en la constitución del Estado. En él, se define el sufragio como método para la *renovación* de poderes.
- La organización de los procesos electorales es ahora responsabilidad del poder público, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos.
- Se incorpora un capítulo especial para definir los derechos, las obligaciones y los alcances de los partidos políticos.

Es en esta área, la de la organización de las elecciones, en donde se puede detectar un mayor número de cambios y, ojo, no se trata sólo de los cambios procedimentales, sino de modificaciones significativas en la forma de concebir la democracia, los poderes, la soberanía popular y los conceptos de autonomía y libertad de los órganos electorales.

Por ejemplo, la descripción del proceso electoral: no es lo mismo que sea una facultad de Estado, una función de orden público o una responsabilidad del poder público.

El desplazamiento de la responsabilidad es también un indicador importante: aunque desde 1917 se contempla al ciudadano como el pilar de los comicios en su papel de funcionario de casilla, los órganos calificadores han recorrido un largo trecho. Primero fueron los ayuntamientos y el Congreso del Estado, después solamente el Congreso del

Estado, y en 1948 se creó el primer Consejo Electoral, que, sin embargo, seguía sin calificar las elecciones. Se diseñó para que su labor fuera fundamentalmente técnica, no política, pero su integración, subordinada siempre al partido en el poder, lo volvía un órgano cómplice de la política dominante.

Por eso, la tendencia a lo largo de los 80 años analizados en este capítulo pasó de buscar la centralización de la toma de decisiones, a buscar la autonomía del órgano calificador. Esa autonomía está estrechamente ligada a la forma en que el partido predominante manejó el poder durante 70 años, pues el marco institucional que obligaba a imaginar pasaba necesariamente por convertir ese valor en un valor negativo. La autonomía no podía pensarse si no era una autonomía frente al PRI, frente al Poder Ejecutivo (que era el PRI), frente a los partidos (que eran el PRI y sus cómplices), frente al Poder Legislativo (que también era el PRI).

Por eso cobró tanta importancia el perfil del órgano directivo del Consejo Electoral y fue en 1996 cuando, en los espacios federales, el discurso de la imparcialidad individual se mimetizó con el discurso de la autonomía institucional.

3. La ciudadanía de los órganos electorales

3.1 La reforma federal de 1996

La última de las reformas importantes del siglo xx, se trabajó por la clase política durante la presidencia del priista Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

En 1995, la convocatoria para una reforma de Estado tomó impulso en distintos foros: instituciones académicas, asociaciones civiles, columnas de opinión en los periódicos, adentro de los propios partidos políticos y en el seno mismo del Congreso federal. Entre ese año y el siguiente, se turnaron ocho iniciativas para hacer reformas electorales que dieran mayor certidumbre a los procesos electorales, rediseñaran la mayoría legislativa, respondieran a la demanda de derechos políticos en el Distrito Federal y reformularan los canales de participación política ciudadana a través de mecanismos como el referendo, el plebiscito, la iniciativa popular y las candidaturas ciudadanas.

El 31 de julio de 1996, en un periodo extraordinario convocado por la LVI Legislatura expresamente para sacar adelante la reforma electoral, se aprobaron los cambios para darle más autonomía al IFE, más equidad a la contienda entre partidos, más certidumbre a los resultados, más representación en el Senado y más derechos a los ciudadanos del DF. Los alcances de la reforma no llegaron más lejos y no puede ser calificada como una reforma de Estado entre otras cosas porque el método que se privilegió fue el del consenso entre las fuerzas políticas, lo que limitó la reforma pero al mismo tiempo le dio oportunidad de encontrar salida. Paradojas de la transición a la democracia: el consenso entre los partidos fue lo que posibilitó la reforma, pero esa misma forma de diseño institucional es lo que ha imposibilitado el fortalecimiento de los órganos electorales, por lo menos en lo que respecta a su función política, como se verá más adelante⁹.

Las reformas de 1996 incluyeron, finalmente, cuatro temas torales:

1. Organismos electorales y financiamiento a los partidos políticos.
2. Composición camaral para fortalecer la representación política.

⁹ Esta tesis es defendida por Merino, Mauricio, en *Transición votada*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

3. Justicia electoral
4. Derechos políticos en el Distrito Federal.

Es el primer punto el que para efectos de este estudio, será explicado con detalle. Sobre los otros tres puntos, baste decir que se aumentó el porcentaje de votación requerida para tener diputados de representación proporcional (de 1.5% a 2%); que se limitó la sobrerrepresentación poniendo un límite de 8 puntos al porcentaje de diputados que, por encima de la votación recibida, podía obtener el partido ganador; que el Tribunal Electoral fue asignado al Poder Judicial de la Federación, y que los ciudadanos del Distrito Federal recibieron el derecho de elegir a su jefe de gobierno (ya elegían, desde 1987 a la asamblea de representantes), aunque el gobierno local quedó obligado a aceptar la potestad del Presidente de la República en el área de la seguridad pública.¹⁰

El área de las reformas que para efectos de este estudio es preciso destacar, es la relacionada con la composición del Instituto Federal Electoral y con los ejes rectores que llevaron a esa nueva composición. Como ya se mencionó, el IFE fue creado en 1990. Hasta 1994, operó con consejeros representantes de los partidos políticos con voz y voto, y fue presidido por, nada más y nada menos que el secretario de gobernación en turno. Eso significó, en los hechos, que el Instituto encargado de organizar las elecciones estaba bajo el cuidado del Presidente de la República, a la sazón vértice de la pirámide del sistema político mexicano. Jefe de partido, jefe de gobierno, jefe de Estado, jefe del Ejército y director de la orquesta legislativa, el Presidente de la República era un político omnipotente durante seis años, y era responsable, entre otras cosas, de perpetuar esa omnipotencia.¹¹

Hay quienes han descrito al sistema político mexicano como la dictadura perfecta, y por más que se esté en desacuerdo con Mario Vargas Llosa, hay que concederle por lo menos esa politológicamente incorrecta pero atinadísima descripción, sin olvidar la más adecuada

¹⁰ Para más detalles sobre estas reformas se recomienda consultar directamente el dictamen legislativo. *Diario de los debates de la H. cámara de diputados 1916-1997*, México, DF. cámara de diputados, LVI Legislatura. Año Legislativo II, Periodo extraordinario, Diario Núm. 3, 31 de julio de 1996.

¹¹ No es posible dejar de citar en este aspecto al autor que ha devenido clásico: Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI, México, 1994. Lleva ya más de doce ediciones.

descripción de “democracia dirigida”. La razón por la que el escritor la llamaba la dictadura perfecta es porque esta “dictadura” tenía canales de “renovación” sexenal; mecanismos de salida y legitimación que permitían que el PRI se mantuviera siempre en el poder. Esos mecanismos de salida y legitimación consistían en el cíclico reacomodo de sectores dentro del propio partido, la incorporación tutelada de amplios sectores sociales a través de las centrales obreras, las organizaciones campesinas y las bases magisteriales, principalmente, y la realización de elecciones cada seis años pasara lo que pasara. El esquema era nacional y se reproducía fielmente en cada uno de los estados de la federación. Esas elecciones legitimaban al ungido y permitían la salida de cierta inquietud política en partidos siempre minoritarios, a veces comparsas, a veces genuinos.¹² No se piense que este sistema era pacífico y tolerante: la frialdad de la descripción politológica no puede hacer a un lado la represión sistemática de la oposición –principalmente de la que operaba con criterios de izquierda-, represión que incluyó tortura, desapariciones, prisión y asesinatos políticos. Todo lo necesario para que el sistema se perpetuara. El control era de facto, pero conforme se necesitaban nuevas imágenes legitimadoras, se adecuaban las instituciones al servicio del régimen, una de las cuales fue, precisamente, el IFE. Como se dijo, el Presidente tenía el control de ésta a través del secretario de gobernación.

Pues bien, con las modificaciones constitucionales de 1996, cambió el artículo 41 constitucional, en su fracción tercera, para que el segundo párrafo quedará así:

“El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho *consejeros electorales* y concurrirán, con voz, *pero sin voto*, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. . .”¹³

¹² Ésta es un resumen tosco del sistema de partidos en México. El experto en la materia es Rodríguez Araujo, Octavio. *La reforma política y los partidos en México*. Siglo XXI, México, 1989.

¹³ *Diario de los debates de la H. cámara de diputados 1916-1997*, Op cit. pág. 22.

Las cursivas son mías. Los consejeros dejaron de llamarse consejeros ciudadanos, para pasar a ser consejeros electorales, en un intento por arrastrar, con la nomenclatura, la profesionalización de la tarea. Así mismo, como puede observarse, los representantes de los partidos y del Poder Legislativo dejaron de tener voto, en un esfuerzo por conceder a los consejeros electorales la autonomía indispensable para operar fuera de la lógica de las cúpulas de los partidos involucrados necesariamente en la contienda.

Además, en los siguiente párrafos, la reforma dejó así la legislación:

“El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por...

“El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General durarán en su cargo... La retribución que perciban el consejero presidente y los consejeros electorales, será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”¹⁴

Con esos cambios, en tres párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se sentaron las bases para transformar la relación perversa que tenía el pilar del sistema político mexicano (léase el Presidente de la República, el gran Tlatoani) con la organización electoral. Está subrayado *el consejero presidente* en el primer caso porque ésa fue la modificación textual. Al incluirlo en el mismo párrafo que describe la elección de los consejeros (hecha a través de la cámara de diputados, con dos terceras partes de ésta), se eliminó la injerencia del Poder Ejecutivo, concretamente del Presidente de la República, quien nombraba al secretario de gobernación, precisamente el encargado de la política interior, como presidente del Instituto. En el segundo párrafo el subrayado indica la reforma con la que se estableció un muy alto parámetro de retribución salarial para cada uno de los consejeros. Al homologar su ingreso con el de los más altos jueces de la República se pretendió que, por un lado, no requirieran un ingreso adicional, y por el otro, quedara claro su rango en la orquesta institucional. La gran pregunta es si es suficiente eliminar la

¹⁴ Ibid. Pág. 22

injerencia presidencial y subir los salarios para proveer de autoridad política al organo electoral. Más adelante regresaré a ello.

No hay más en las reformas políticas de 1996 en lo que respecta al Instituto Federal Electoral. La ciudadanía tan comentada sentó sus bases en esos cambios aparentemente simples, y en los antecedentes de los consejeros magistrados. Sin embargo, es muy importante resaltar que, tanto esas modificaciones como las relacionadas con el financiamiento a los partidos, la representación en el Senado, los nuevos derechos en el Distrito Federal y las atribuciones del Tribunal Electoral, fueron impulsadas por consenso. Este dato es relevante. No hubo un solo voto en contra, y a pesar de que hubo voces en el PRD y en el PAN que en el último debate señalaron las limitaciones de la reforma, ésta fue aprobada totalmente por unanimidad. No podía ser de otra forma si fue diseñada entre los partidos políticos representados en el Congreso, con todo el peso de los legítimos intereses electorales de éstos. No obstante, las diferencias se revelaron cuando se aprobaron las reformas a la ley secundaria, reformas éstas que fueron aprobadas con el método conocido como “mayoriteo”. El PRI ejerció su mayoría y aprobó las reformas sin el concurso de los otros partidos.

3.2 1997: El eco estatal de las reformas electorales federales de 1996

Como se vio en el capítulo anterior, en 1996, el Congreso de la Unión hizo una de las reformas políticas más importantes para el país. Fue tan importante, que muchos la consideraron una reforma de Estado, pues así se había planteado, y durante meses, los periódicos y las revistas especializadas fueron saturados con la discusión sobre el carácter limitado o amplio del conjunto de cambios. No fue una reforma de Estado, pero sí fue una reforma político electoral fundamental para sentar las bases de un nuevo régimen político.

Brevemente volveré a exponer los alcances de esa reforma.

Para empezar, le dio gobierno propio al Distrito Federal, que con sus millones de habitantes no tenía derecho a elegir al equipo de gobernantes. El Presidente de la República era el responsable de decidir quién sería el regente de la ciudad y era su jefe directo, con el argumento de que los poderes locales y los federales coexistían en un mismo espacio físico y había que subordinar los primeros a los segundos.

En 1996 eso cambió. A partir del siguiente año, los capitalinos podrían elegir en las urnas, como todos los demás mexicanos, al hombre encargado de la recién creada jefatura de gobierno. La reforma tuvo limitaciones, como por ejemplo el área de seguridad, cuyo responsable siguió siendo nombrado por el Presidente de la República, quien además puede removerlo en cualquier momento.

Otra de las reformas importantes fue la relativa al candado de gobernabilidad. Durante muchos años, el partido que obtenía la mayoría en las urnas podía contar, automáticamente, con la mayoría calificada en el Congreso. Esto significaba, en un contexto de sistema político monopartidista (o de partido dominante, según algunos autores) que el PRI ganaba siempre lo que en el argot electoral se conoce como “carro completo”. Aunque esta cláusula fue eliminada como tal en 1993, persistió un alto porcentaje de sobrerrepresentación en la Cámara. Con ello, se decía, se garantizaba la posibilidad de que el Ejecutivo tuviera suficientes legisladores afines para hacer pasar sus iniciativas, sin contar que había una grosera sumisión de los poderes y los priistas al jefe absoluto en turno: el Presidente. En 1996, ese candado de gobernabilidad se redujo a 8 por ciento. De entonces a la fecha, ése es el porcentaje de sobrerrepresentación que se le da al partido ganador, y desde 1997 el Ejecutivo federal no ha tenido una mayoría calificada afín en la cámara de diputados.

La reforma más importante de todas las que se impulsaron ese año, por lo menos para fines de este estudio, fue la que completó el proceso de la llamada ciudadanización del Instituto Federal Electoral. Antes de esa reforma, el Presidente de la República, siempre del PRI, nombraba a su secretario de Gobernación como presidente del Instituto y tenía una clara influencia sobre la organización de los comicios. Con las reformas de 1996, por primera vez en la historia del país se separaron las funciones electorales de las ejecutivas y se asignó al Congreso de la Unión la responsabilidad de elegir al equipo directivo del IFE, incluido el presidente, además de garantizar una dieta tan elevada que se inhibiera la corrupción y la duplicación de intereses laborales de los consejeros, integrantes éstos del órgano directivo máximo del IFE.

En el resto del país se trató de seguir el ejemplo de las reformas federales de 1996. En Jalisco, en 1997 se reformó la Constitución Política con los mismos ejes rectores de la

reforma electoral federal.¹⁵ Por primera vez se eliminó la injerencia formal del Gobernador en el Consejo Electoral, pues el nombramiento del presidente dejó de ser una facultad del ejecutivo y pasó a ser una facultad de los propios consejeros, que a su vez serían nombrados por los Diputados locales, “previa consulta a la sociedad”. En la legislación anterior¹⁶, esta acotación no estaba marcada, por lo que la designación de los consejeros recaía en los diputados y el Ejecutivo. Además, la ley anterior no depositaba toda la responsabilidad en los seis consejeros ciudadanos incorporados en 1994, pues incluía en el órgano directivo del Consejo dos representantes del Poder Legislativo (uno de la mayoría y otro de la primera minoría) con derecho a voz y voto.¹⁷

Con las reformas, los representantes del Congreso dejaron de tener voto, y los consejeros ciudadanos se convirtieron en consejeros electorales.

Con el mismo espíritu de la reforma electoral, se buscó inhibir la corrupción o subordinación de los consejeros y fortalecer su independencia y autonomía. Para ello, los Legisladores incrementaron notablemente el sueldo, lo volvieron un asunto de rango constitucional, y establecieron que ninguno de los consejeros podría tener ningún otro empleo que implicara cualquier tipo de dependencia a entidades públicas o privadas. Textualmente, la máxima ley del estado lo marcó así:

“No podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, que implique subordinación, directa o indirecta, hacia personal o entidad público o privada, que pueda lesionar el desempeño de su cargo, conforme a los principios rectores de la función electoral que establece esta Constitución y tendrán una remuneración igual a la de los magistrados del Suprema Tribunal de Justicia.”¹⁸

¹⁵ Las modificaciones hechas en Jalisco siguieron el camino de las reformas federales, pero tuvieron un trabajo previo que comenzó con la convocatoria a una reforma política amplia en diciembre de 1995, el mismo año que el Partido Acción Nacional obtuvo por primera vez la gubernatura jalisciense. Al respecto puede consultarse a Javier Hurtado y Andrés Valdez Zepeda, *Democracia y poder político en Jalisco*, Universidad de Guadalajara, México, 1998.

¹⁶ Las reformas a la ley electoral del estado de Jalisco en 1994 son a las que nos referimos en este capítulo. Fue con esas reformas que se incluyó la figura de consejeros ciudadanos por primera vez.

¹⁷ México, Estado de Jalisco, leyes. *Ley electoral del estado de Jalisco* (abrogada). Gobierno del Estado de Jalisco, 1994.

Los diputados fueron más lejos en la búsqueda de imparcialidad, y aprobaron por unanimidad retirar el voto a los representantes de los partidos en el consejo, quienes a partir de ese momento sólo tendrían voz, además de que inhibieron la imposición de una sola corriente partidista refrendando la necesidad de que cada consejero fuera elegido por cuando menos dos terceras partes de los Legisladores, “obligado necesariamente a que los diversos grupos parlamentarios lleguen a consensos que se sitúan más allá de los intereses partidistas, y elijan a las personas que por su honestidad, capacidad e independencia de criterio sean las más aptas para desempeñar tan importante función en la vida democrática estatal”¹⁹

El nuevo órgano electoral quedaría conformado con las siguientes características:

- Siete consejeros electorales ciudadanos en el órgano máximo directivo, con participación de representantes de los partidos, pero sin voto.
- Nombramiento de los consejeros a cargo del Congreso local, previa participación ciudadana en las propuestas.
- Nombramiento del consejero presidente a cargo de los siete consejeros.
- Salario de los consejeros igualado al de los Magistrados.
- Impedimento para tener otros empleos.
- Por única ocasión, podrían volverse a proponer los consejeros anteriores.

Como puede observarse fácilmente, las reformas y el diseño del órgano electoral en Jalisco tuvieron el mismo espíritu “apartidizador” que las reformas electorales federales. Parecía una prioridad sacar a los partidos de la institución o, por lo menos, limitar su poder dentro de ésta, con la idea de que sólo así se obtiene imparcialidad y certidumbre en la

¹⁸ México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco, 1917. Decreto número 16541 publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, el día 28 de abril de 1997. Edición especial. No.38-A. Esa fracción ya no se encuentra vigente, pues fue reformada en 2004 y 2005 (las reformas fueron publicadas el 2 de septiembre de 2004 y nuevamente el 10 de mayo del 2005 en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*).

¹⁹ *Ley Electoral del Estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco, 1997. Considerando IV. (Esta ley ya fue reformada).

organización y calificación de los comicios. En los hechos, los partidos nunca se fueron, no sólo porque son responsables indirectos de los nombramientos de los consejeros, sino porque, al final de cuentas, son también ellos quienes avalan, refuerzan o debilitan al organismo, al impugnar o acatar las decisiones que éste toma. Si todas las decisiones tomadas por los consejeros electorales son llevadas al Tribunal Electoral, por ejemplo, éste sufre desgaste y pérdida de credibilidad. Por lo tanto, la mayoría de las veces los consejeros buscan negociar con los partidos, a través de sus representantes y el trabajo en las comisiones, las decisiones que se tomarán en el Pleno. Un buen grupo de consejeros electorales es, aparentemente, el que entrega el organismo con el menor número de impugnaciones y con el aplauso de los partidos políticos que participaron en la elección.

En los siguientes capítulos describo el papel jugado por los tres últimos consejos directivos del órgano electoral en Jalisco, desde su conformación hasta los resultados entregados, con la intención de entender el rol de los partidos políticos y el discurso de la llamada ciudadanía.

4. Historia reciente del órgano electoral en Jalisco

4.1 Consejo 1997-2001, marco legal, conformación y resultados.

Tras la convocatoria publicada para integrar el nuevo Consejo Electoral, hubo 116 candidatos, algunos propuestos por sí mismos, otros por una sola persona, y otros más por instituciones académicas o asociaciones diversas. Los partidos también propusieron candidatos: el PRI propuso al anterior presidente del consejo, el PRD a cuatro candidatos y el PPS pidió que repitieran todos los consejeros anteriores. El PAN no propuso directamente a nadie, pero apoyó especialmente a varios, como también el PRI respaldaba 34 propuestas de organizaciones cercanas a ese partido.

La crónica sobre lo que sucedió está registrada por el académico Jorge Alonso, quien participó directamente en el proceso como uno de los candidatos a consejero electoral (uno de los que repetía y que quedó, por cierto). En su libro *Democracia precaria*²⁰, el doctor Alonso cuenta que, para empezar, los candidatos apoyados por más organismos fueron descartados de inmediato. Para continuar, la negociación a la que se vieron obligadas las fracciones parlamentarias en el Congreso local derivó en intercambio de cartas: el PRD quería a fuerza que se quedara uno de sus propuestos, bajo pena de retirarse de la mesa de negociación. El PRI aceptaba, pero sólo si también quedaba su propuesta más fuerte: el presidente del consejo anterior (acusado de utilizar recursos del organismo para hacer favores, especialmente al representante del PRI).

La negociación fue tensa y los diputados intentaron incluso meter la variable de la elección del presidente del consejo, aunque esta atribución no les correspondía. Un día antes de la fecha límite para nombrar el consejo, todavía estaban negociando.

²⁰ Alonso, Jorge. *Democracia precaria*. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, 2000, p. 140-143.

Los consejeros fueron elegidos por unanimidad el 28 de junio de 1997 y los siete (con los correspondientes suplentes), tomaron protesta ante el Congreso jalisciense dos días después, el 30 de junio de 1997.

Los designados fueron los siguientes:

- El presidente y el secretario del consejo anterior Guillermo Óroz Camacho y Sergio Castañeda Carrillo, impulsados por el PRI y aceptados por el PAN.
- Un periodista, Eduardo Mar de la Paz, propuesto por un notario y una asociación ciudadana.
- Un médico impulsado por médicos de base del Hospital Civil de Guadalajara, con nexos priístas, Vicente Javier Álvarez Márquez.
- Un abogado que había laborado en la empresa estatal de transporte, en ese entonces comandada por el panista Francisco Ramírez Acuña, Armando Ibarra Nava. Fue propuesto por una sola persona.
- Un locutor de la radiodifusora Notisistema, José Manuel Barceló Moreno, propuesto por una junta de colonos.
- Uno de los consejeros ciudadanos anteriores: el politólogo Jorge Alonso Sánchez, propuesto por ocho organismos, la mayoría instituciones académicas.

El presidente del Consejo fue elegido en sesión extraordinaria del propio Consejo el 1 de julio, y todos los votos, pese al malestar y maniobras previas de Guillermo Oroz, el ex presidente, fueron para el locutor: José Manuel Barceló Moreno. Unanimidad para la foto, se podría decir.

Este primer consejo designado sin la participación directa del Gobernador o el partido en el poder no estuvo exento de problemas, la mayoría de ellos resueltos. Estos fueron algunos de los más difíciles de enfrentar:

- La integración de las comisiones distritales y municipales²¹. Hubo mucha presión y manipulación del Partido Revolucionario Institucional, frente a la desorganización y falta de estructura de los otros partidos y la falta de interés de los ciudadanos sin partido.
- La constante pugna entre el ex presidente nombrado consejero y el nuevo consejero presidente. Esta pugna incluyó auditorías a la presidencia anterior, problemas con lealtades mantenidas del equipo administrativo y división en el consejo por el enfrentamiento de liderazgos.
- El financiamiento a los partidos. Los partidos presionaron duramente en este punto e incluso hubo un amago del PVEM de tomar las instalaciones del consejo si no le daban más dinero. En otro momento, los partidos pidieron un bono para los representantes ante el consejo, una especie de dieta por hacer quórum. Esta petición fue rechazada.
- El área de informática. No sólo era un coto de poder de la presidencia anterior, sino que implicaba problemas al proceso electoral por la forma en la que operaba. Incluso, fue necesario hacerle una auditoría y los responsables (del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, ITESO) concluyeron que presentaba muchos riesgos.
- La impresión de las boletas electorales. La licitación, la impresión y el foliado estuvieron llenos de topes. La primera generó sospechas, la segunda no fue puntual y el tercero tuvo errores de duplicación que fueron subsanados.
- La credencialización. Los consejeros pasaron grandes sustos porque hubo robos de cámaras y credenciales en los módulos de registro, aunque al final el riesgo de falsificación no fue problemas, porque tuvieron siempre el control sobre el listado nominal.

²¹ Estas comisiones son fundamentales en el desarrollo del proceso electoral pues se encargan de la ubicación de las casillas, la designación de los funcionarios de casilla, la capacitación a éstos, el conteo de votos para diputados, la calificación de esa elección y la expedición de las constancias. Bien se puede añadir que las elecciones recaen en éstas.

- Conflictos internos en los partidos. Cambios de candidatos, desconocimiento nacional de direcciones locales, por ejemplo. En esos casos, se pedía al Consejo que interviniera.
- El desarrollo del PREP, el Programa de Resultados Electorales Preliminares, que no tenía protección y generaba desconfianza. Éste fue, quizá, el mayor problema del Consejo, pues en la elección de 2000, en la que contendieron el panista Francisco Ramírez Acuña y el priista Jorge Arana por la Gubernatura, el programa fue muy lento y, sospechosamente, arrojaba resultados de los municipios afines al PAN y no de municipios cercanos afines al PRI, como Tonalá, de donde había sido Alcalde el propio Arana.²²

Entre los aciertos del Consejo Electoral se cuentan:

- El reglamento de debates entre los candidatos.
- El reglamento de sesiones del pleno del consejo y de las comisiones distritales y municipales.
- El reglamento de financiamiento y gastos generales de campaña de los partidos políticos.
- El reglamento para el financiamiento público por concepto de actividades específicas de los partidos políticos registrados.
- El reglamento de estudios de opinión, encuestas o sondeos sobre intención del voto de ciudadanos.
- El monitoreo de la cobertura de los medios ante las campañas de los partidos.
- La cobertura completa de capacitación. Se requerían 41 mil 400 funcionarios y fueron capacitados 70 mil. Todas las casillas fueron abiertas.

²² Es pertinente recordar aquí que en las elecciones anteriores a la reforma del 97, es decir, en las elecciones para gobernador, diputados y presidentes municipales de 1995, el PREP fue uno de los mayores logros del Consejo. Esa elección fue la primera en la historia del país que contó con resultados preliminares un día después de la elección. Puede hallarse más información al respecto en la *Memoria del proceso electoral 1994-1995 en Jalisco*. Consejo Electoral del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, 1996. Hay ejemplares de esta memoria en la pequeña biblioteca del propio Consejo.

- No hubo protestas electorales, a pesar de los focos rojos que la Secretaría de Gobernación detectó en 18 de los 124 municipios de Jalisco.
- En todos los casos de impugnaciones y recursos interpuestos por los partidos ante los tribunales electorales local y federal, éstos ratificaron las decisiones del Consejo Electoral.

De la mano del doctor Jorge Alonso se puede concluir que la conformación del Consejo Electoral en 1997 fue un avance con respecto al de 1995, pero que no se contó todavía con la fortaleza de una estructura apartidista ni con la garantía de autonomía e imparcialidad del órgano electoral. ¿Para qué? Para tener confianza en los comicios. Dice el doctor Alonso:

“Una de las diferencias notables entre el funcionamiento del consejo electoral de 1997 y el anterior fue que antes prevalecía un grupo tradicional afín al partido de Estado, y las estructuras de ciudadanía en los distritos y en los municipios había quedado a la mitad del camino. En el consejo de 1997 creció la parte de la ciudadanía, aunque lo tradicional todavía estaba presente, pero más acotado. En 1995, la coyuntura económica nacional había paralizado a la estructura del fraude. En 1997, ésta se apoyaba más en las manipulaciones del partido de Estado. Este partido, temiendo que los resultados no lo favorecieran, eligió como táctica tratar de desprestigiar el proceso mismo.”²³

Continúa pregunta sobre las bondades del apartidismo como garante de la autonomía e imparcialidad a la hora de organizar comicios. La pregunta no está resuelta, pero es un hecho que se necesita desplazar el énfasis de las cualidades individuales del consejero electoral al entramado institucional sobre el cual éste trabaja. Sin embargo, también es preciso hacer notar el contexto en el cual esta demanda de apartidismo se presenta, esto es, en un marco de desconfianza hacia los partidos por ser uno de éstos, el PRI, el que controló

²³ Alonso, Jorge. *Democracia precaria*. Op cit, pág. 188.

las elecciones durante décadas, y por haber heredado al siguiente partido en el poder en Jalisco, el PAN, algunas de las herramientas de las que se valía para ello.

4.2 Consejo 2001-2005, marco legal, conformación y resultados.

Los consejeros elegidos en 1997 duraron cuatro años en el cargo, y en el 2001 el Congreso local inició el proceso para la renovación. Este proceso estuvo marcado, antes que por ninguna otra cosa, por la tranquilidad que daba no tener comicios a la vista. Los más cercanos, que serían para Presidencias Municipales y cámara de diputados, no serían sino hasta el 2003. Esa presión, por lo tanto, estuvo ausente, pero eso no obstó para que las dirigencias de los partidos no tuvieran peso significativo en la conformación del Consejo. Sin rubor, los dirigentes del PRI, Ramiro Hernández, y del PAN, Emilio González, coincidieron en declarar a la prensa que ellos tomarían la decisión final en vista de la falta de acuerdos entre los legisladores.

Los consejeros elegidos el 12 de junio de 2001 fueron los siguientes:

- Rogelio Campos. Sobrino del connotado priista Enrique Leal Sanabria, fue impulsado por el PRI. Este consejero fue parte del grupo del presidente del consejo anterior a 1997, vinculado con el Revolucionario Institucional. Campos recibió una indemnización cuando dejó de asesorar a Guillermo Oroz, lo cual fue cuestionado por los adversarios y los medios de comunicación. No se comprobó que hubiera violado la ley y no hubo consecuencias.
- Alejandro Elizondo. Empresario del área de automóviles seminuevos, ex dirigente de la Cámara Nacional de Comercio. Vinculado por la prensa con el panismo e impulsado por el entonces Diputado local (antes secretario general de gobierno y después diputado federal) Fernando Guzmán Pérez Pelaez, del PAN.
- Sergio Castañeda. Académico. Fue el único consejero ratificado. Lo apoyó el PAN. Había sido colaborador del Gobernador cuando éste dirigía el Sistecozome (Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana).
- Rosa del Carmen Álvarez. Abogada. Fue recomendada por el Partido Verde Ecologista de México, pero no hay constancias de que tuviera vínculos con éste. No tenía ninguna experiencia en el ramo electoral y posteriormente se descubrió que

había mentido en su currículum al asegurar que tenía experiencia por haber sido funcionaria de casilla.

- José María Pulido. Periodista con poca independencia frente al PRI.
- Jaime Tamayo. Académico. Algunos periodistas cuestionaron su cercanía con el grupo político de la Universidad de Guadalajara, expresamente con Raúl Padilla. Fue apoyado por las fracciones del PAN y del PRD.
- Mario Pulido. Contador. Lo impulsó el PRI.

El politólogo de la Universidad de Guadalajara, Javier Hurtado, y el periodista Eduardo Mar de la Paz, eran los candidatos más fuertes para integrar el CEEJ, pero ambos tenían marcado el peso del PRI y del PAN respectivamente. El PRI por ningún motivo quería que repitiera Mar de la Paz y Acción Nacional de ninguna forma iba a permitir que se quedara Javier Hurtado. Ambos fueron sacrificados en ese intercambio de cartas en que se ha convertido la conformación del órgano electoral.

Cabe destacar que la Ley Electoral del Estado de Jalisco, igual que la correspondiente en el ámbito federal, señala que los consejeros deberán ser elegidos por al menos dos terceras partes de los diputados, de entre los candidatos propuestos, lo que favorece los acuerdos entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso local, pero al mismo tiempo propicia el sacrificio tanto de los mejores candidatos como de los más comprometidos con algún partido.

El nombramiento del CEEJ, como en el consejo anterior, recayó en los propios consejeros²⁴ y éstos eligieron al empresario Alejandro Elizondo. Desde el principio, Elizondo mostró poca habilidad para lidiar con la fuerte presión ejercida por el PRI, a través del consejero Rogelio Campos y del representante del PRI en el Congreso, Enrique Ibarra Pedroza.

A los pocos días de haber comenzado la gestión, el secretario técnico, Jesús Reynoso, heredado del consejo anterior, presentó su renuncia. Ésta era pedida por Ibarra Pedroza por considerar que el secretario había tenido conflictos con los partidos. Efraín Cabrera Palos

²⁴ Jalisco fue el primer estado de la República que cedió esa prerrogativa a los consejeros.

tomó su lugar, y Reynoso fue indemnizado con 380 mil pesos como si hubiera sido destituido del cargo.

Lo que siguió fue, a decir de la prensa, la “anemia” del Consejo. Es verdad que no había comicios en puerta, pero eso no era razón para que no hubiera trabajo. El presidente despachaba los asuntos electorales en sus oficinas de empresario y a tres meses de haber sido elegido no había plan de trabajo.

Los cuestionamientos por parte de investigadores tampoco faltaron. No sólo por la inactividad del consejo, sino por la parcialidad de sus integrantes. Jorge Alonso, ex consejero ciudadano y politólogo, dijo al periódico *Mural*:

"Todo se hace por cuotas, en lugar de buscar ciudadanos, los partidos buscaron cuotas. El PRI metió a dos personas, una, Rogelio Campos, obviamente muy ligada con sus intereses, que aparte estaba cuestionado por su actuación en el anterior Consejo Electoral (fue director de capacitación), todo mundo sabía pero no les importó (...). El otro consejero que ellos pusieron, Mario Pulido Romero, era un ayudante en el Congreso del grupo parlamentario del PRI. Cuando en realidad la ley pide que no haya una convicción partidista, aquí claramente venían dos personajes con un sello muy partidista. Luego trajeron a una señora de Ticket Master, Rosa María del Carmen Álvarez, que tampoco tenía mayor conocimiento de la cuestión electoral, a esa señora la puso el PAN y también al periodista José María Pulido (...). El único independiente ahí es Jaime Tamayo".²⁵

La supuesta parcialidad de los consejeros parecía reflejarse en el trabajo cotidiano del Consejo, pues se radicalizaron las posturas y no podían sacar adelante ni las decisiones más elementales, pues Campos arremetía contra Elizondo como adversario personal y el resto de consejeros tomaba partido. Campos tuvo un papel destacado en el Consejo, pero no como consejero electoral, sino como opositor permanente de la presidencia, lo cual

²⁵ Mellado, Pedro. “Demanda Alonso cambiar Consejo”, en *Mural*. Guadalajara, Jalisco, 3 de noviembre de 2001.

funcionó para evidenciar la inexperiencia en unos casos y el supuesto abuso en otros, de Alejandro Elizondo.

La inactividad parecía un problema grave. Tanto, que en el Congreso local el PRI y el PAN estuvieron de acuerdo en enviar un comunicado para llamarlos a trabajar, responsabilizando a Alejandro Elizondo.

Cito dos párrafos de la prensa cinco meses después de la conformación del Consejo:

"Estamos invitando al presidente del consejo a que dirima sus desavenencias con los demás consejeros, que nos presente un plan de trabajo y que sus problemas personales y sus negocios los deje a un lado y haga un tiempo y le dé la prioridad necesaria, tal como se comprometió con la ciudadanía jalisciense al asumir la dirección del CEEJ ".

Ésas fueron las palabras de Gonzalo Moreno Arévalo, legislador priísta, mientras que su homólogo panista, Tarcisio Rodríguez pedía algo similar:

"Es urgente que el presidente y los consejeros dejen a un lado cualquier situación de intransigencia, de puntos de vista personal o protagonismo individual y actúen como cuerpo colegiado en el compromiso de un plan de trabajo.”²⁶

El Consejo, finalmente, con la animadversión entre sus integrantes, sacó adelante, sin cuestionamientos importantes, las elecciones intermedias del 2003, para las cuales fue de la mano con la junta local del IFE, presidida por Esteban Garaiz, pues en la misma fecha se eligieron diputados y senadores en el ámbito federal.

La imagen del CEEJ se deterioró en los medios de comunicación, y por lo tanto, en la opinión pública. Las diferencias insondables entre el presidente, Alejandro Elizondo, y Rogelio Campos, tenían un impacto mediático superior al de cualquier trabajo que se realizara en el Consejo, por lo que el prestigio de éste decayó. Sin embargo, al indagar sobre la labor sustantiva de este órgano electoral me encontré con varias sorpresas. Para empezar, este Consejo le dio un peso específico muy superior a cualquier actividad al

²⁶ “Demandan que el CEEJ inicie trabajo”, por Fernanda Carapia, en *Mural*. Guadalajara, Jalisco, 7 de noviembre de 2001.

Programa de Resultados Electorales Preliminares, el PREP, como una lección aprendida del consejo anterior, que tuvo una buena administración, buen papel en capacitación, en difusión y fiscalización a los partidos, pero una pésima organización del PREP. Con Manuel Barceló al frente del CEEJ, las elecciones para gobernador fueron muy delicadas: la diferencia entre el candidato priista, Jorge Arana, y el panista, Francisco Ramírez Acuña, era apenas de unas cuantas centenas de votos, y el Programa de Resultados Preliminares arrojaba datos de los municipios más alejados de la Zona Metropolitana, pero no del municipio metropolitano de donde era oriundo el priista: Tonalá. Eso, independientemente del conteo legal posterior, arrojó muchas sombras de desconfianza y el titular del CEEJ tuvo que comparecer ante el Congreso para explicar la sospechosa y específica lentitud del PREP, amén de los recursos que generó en el Tribunal la poca eficacia técnica del CEEJ.

El área responsable era la Dirección de Informática, que tras la debacle del 2000, fue degradada a jefatura. El director fue separado del cargo y se pidió a uno de los hombres de capacitación del CEEJ que fuera el encargado de despacho. Este hombre, Ramiro Garzón, buscó que se pusiera atención nuevamente en el área y en el 2001 fue nombrado por el pleno del consejo titular de la renovada Dirección de informática. Rogelio Campos, el consejero en constante adversidad con el presidente Alejandro Elizondo, fue nombrado presidente de la comisión respectiva, y todas las áreas se subordinaron en los hechos a la principal tarea del CEEJ: evitar a toda costa que el PREP generara más sospechas que confianza.

Ramiro Garzón mantuvo una actitud de transparencia informática y propuso que cada partido tuviera, ante él, un representante técnico. De esa forma, sentó las bases para la confianza y, al mismo tiempo, la fiscalización política en un área eminentemente técnica.

Además, blindó el PREP, y el CEEJ firmó un convenio con la Universidad de Guadalajara para que ésta, que tiene el mejor equipo de informática de Jalisco, “atacara” al servidor durante las pruebas y emitiera una evaluación de la seguridad de éste. Todas las pruebas fueron superadas. El equipo para ello costó 13 millones de pesos (siete invertidos por el CEEJ y 5 millones en equipo de comunicación prestado por la empresa de telefonía Telmex por conducto de los nexos empresariales de Elizondo).

En suma: el CEEJ de 2001-2005 tuvo el gran acierto de darle prioridad al área de informática y se convirtió en el primer órgano electoral de un estado que automatizara todos los procesos.²⁷

El balance de los consejeros de esos cuatro años es contradictorio: la falta de armonía incidió en un grave desprestigio hacia el Consejo, principalmente porque las disputas tenían gran atractivo en los medios de comunicación. Sin embargo, la consejera Rosa Álvarez guardó la estadística de las decisiones que tomaron y sorprendentemente, la mayoría fueron por unanimidad.

Por otra parte, la solidez de las direcciones operativas le dio al Consejo la posibilidad de organizar, vigilar y dictaminar sin problemas la elección intermedia de 2003. Por lo que observé, esta solidez es real. Hay una base de operadores que tiene tiempo trabajando en el CEEJ y, a pesar de que no existe formalmente el servicio civil de carrera, en el Consejo éste se ha dado de facto. Desde el 2000, por lo menos, los directores de área que han tenido problemas con los partidos políticos y han sido destituidos por ello, no se sustituyeron con personas ajenas al organismo. Los operadores del escalón inmediato inferior ascendieron. En muy pocas ocasiones los consejeros trajeron gente ajena al organismo.

Las direcciones del CEEJ son las siguientes:

- Capacitación electoral y educación ciudadana.
- Prerrogativas a partidos políticos
- Organización
- Jurídica
- Comunicación Social
- Informática.

Por último, destaco el crecimiento que ha tenido el salario de los consejeros, desde que eran consejeros ciudadanos hasta la fecha. En un esfuerzo por profesionalizar la función del órgano y darle autonomía y libertad a los consejeros, el salario fue elevado y homologado primero con los Magistrados y luego con los funcionarios de primer nivel del Poder Ejecutivo, sin que se haya logrado elevar el perfil de los consejeros electorales.

²⁷ Para corroborar esta información, me serví de entrevistas personales con el vocal ejecutivo del IFE, Esteban Garaiz, con el ex consejero presidente Alejandro Elizondo, y con el propio Ramiro Garzón, director de informática del CEEJ del 2001 al 2005,

.5. Instituto Electoral del Estado de Jalisco 2005-2010

5.1 Contexto y reformas electorales de 2005

El 2004 y el 2005 fueron años difíciles para la política mexicana, pues por primera vez en la historia del país, se vivía un contexto político definido por la lucha por el poder presidencial que se había desatado desde el 2003 con miras al 2006, es decir, con tres años de anticipación. Es cierto que antes se pudo haber construido con lentitud una candidatura presidencial desde el partido hegemónico o desde la propia Presidencia de la República. Es cierto también que la candidatura de Vicente Fox, el primer Presidente emanado de un partido diferente al PRI y elegido en el año 2000, se trabajó con mucha anticipación desde el Gobierno del Estado de Guanajuato y desde una larguísima campaña mediática a través de una ingeniosa fórmula ciudadana para evadir los tiempos electorales, pero lo que no había sucedido es que la competencia misma comenzara con tanta anticipación. Esta competencia inició (o se reconoció e intensificó) con unas declaraciones del Presidente Vicente Fox en julio del 2003, cuando el tema no estaba aún sobre la mesa. Dichas declaraciones no parecen haber tenido la intención de abrir la competencia, pero el hecho de haberlas formulado cuando faltaba tanto para la sucesión, dio pie a muchos analistas para aventurar hipótesis sobre la forma en la que Fox veía su propio gobierno: con ganas de acabar. La prensa escrita y los medios electrónicos potenciaron la fuerza y la intención leída entre líneas, pero vale la pena citar exactamente las palabras de Fox. Éstas fueron dichas por teléfono a José Gutiérrez Vivó para una entrevista en vivo en la estación de radio Monitor:

“¿Siente usted, por la pláticas que ha tenido con representantes de los partidos políticos, le han dicho a usted: Presidente Fox, ya nos cayó el veinte, este país no puede continuar toda la vida por la vía de los desacuerdos?”, preguntó Gutiérrez Vivó.

“Ayer mismo tuve reuniones con algunos dirigentes del PRD, con la dirigencia de Convergencia y, efectivamente, así quedó expresado: tenemos que trabajar, vamos a

tener voluntad. En cada caso se dijo que ciertamente hay diferencias pero vamos a ver como lo superamos”, respondió el Presidente, pero añadió: “Y déjame decirte otra cosa, Pepe: la verdad es que ya cada partido y cada persona tiene la mirada puesta en 2006. Hay unos que niegan rotundamente que le van a entrar; que ellos firman, que no, pero la verdad es que ya está en marcha la sucesión presidencial”.²⁸

Al día siguiente, los principales periódicos del país recogieron las palabras de Fox como el banderazo de salida para la competencia por la Presidencia en la República para el 2006 y comenzó lo que la clase política y los analistas calificaron como la “sucesión adelantada”. Es poco probable que esas palabras, por sí solas, fueran efectivamente el detonador de las campañas adelantadas, pero sí contribuyeron grandemente a ello. La esposa del Presidente, Martha Sahagún, tenía en ese momento un peso mediático muy importante, y hacía creer que tenía aspiraciones presidenciales. Por otro lado, el jefe de gobierno de la capital de la república, el perredista Andrés Manuel López Obrador, tenía una relación tirante con la Presidencia, lo que se atribuía a sus intenciones de ser el candidato a la presidencia y a los obstáculos que Sahagún iba construyendo. Nada de eso es verificable, a pesar de que López Obrador en efecto se convertiría en el candidato del PRD a la presidencia en el 2005.

El hecho es que la clase política y los medios de comunicación se sumaron gustosos a la sucesión adelantada, y los aspirantes comenzaron a posicionar su imagen en los medios para tener ventajas en los procesos internos de sus partidos. Fue entonces cuando comenzó el clamor por controlar las preprecampañas.

Todo el país vivió el mismo fenómeno, con mayor o menor intensidad. En Jalisco, esta competencia anticipada se desató con especial fuerza, por ser uno de los estados más importantes para el panismo y por tener elecciones intermedias ese mismo año, el 2003. Fue tal el ánimo anticipatorio, tal la obsesión por el año electoral 2006, que a los candidatos que ese año contendían por la Presidencia Municipal de Guadalajara, Emilio González

²⁸ Esta declaración fue hecha el 17 de julio de 2003 y no se encuentra entre las entrevistas guardadas en la página de Internet de la Presidencia. Raúl Trejo Delarbre citó una buena parte de la charla telefónica en su columna Sociedad y poder. “Gobierno sin futuro”, del 20 de julio del 2003, en el diario *La Crónica*. El diario *Reforma* tituló la nota, el 18 de julio, de la siguiente manera: “Da el Presidente Fox banderazo a sucesión”, recogiendo un pequeño fragmento de la entrevista en *Monitor*.

Márquez, del PAN, y Jorge Arana Arana, del PRI, se les retó públicamente a prometer que terminarían su periodo en caso de resultar elegidos, pues sus partidos veían en ellos ya desde ese momento a los próximos candidatos a la Gubernatura.

En realidad, el reto lo lanzaron ellos mismos y, además, lo hicieron antes de la famosa declaración del Presidente de la República. El priista Arana retó al panista González Márquez y éste respondió invitándolo a firmar un acuerdo de caballeros en que se comprometieran a permanecer los tres años como Munícipes. Al final, González Márquez y el perredista Víctor Urrea Stettner fueron los únicos que lo firmaron el 28 de abril del 2003 en un hotel del centro de la ciudad. El tema les pesaba tanto, que en una charla virtual con los lectores del diario *Mural*, González Márquez, dijo ante pregunta expresa: “Yo no tendría la cara para pedirte el voto si quisiera estar sólo un año o dos al frente del ayuntamiento tapatío”²⁹

La promesa, el documento, y la nota recogidas por la prensa, a quien también se la lleva el viento, no sirvió de mucho y Emilio González Márquez, Presidente Municipal de Guadalajara, pediría licencia en diciembre de 2005 para hacer campaña rumbo a la Gubernatura.

Pero me estoy adelantando. El ejemplo anterior es útil sólo para subrayar el ambiente de excesiva atención en las elecciones del 2006 (para la Gubernatura en este caso) que se vivía desde un periodo electoral previo.

El ambiente preelectoral presionaba, y la idea de una reforma electoral que pusiera control sobre los precandidatos comenzó a tomar forma en los espacios federales y en Jalisco. Los gobernantes en funciones aprovechaban los recursos públicos para hacer promoción de su nombre o de su partido con sobrada anticipación, lo que los adversarios denunciaban mes tras mes. Por otro lado, había fuentes de recursos para imagen que no necesariamente eran públicas, pero que no había forma de controlar por no estar participando formalmente en una campaña electoral, lo que daba pie a la creación de compromisos no fiscalizables. No sólo se pedía con urgencia que se reglamentaran las precampañas y los gastos que durante éstas no se podían fiscalizar, sino que además parecía urgente controlar el alto gasto en partidos políticos efímeros y hacer una redistribución para que los distritos electorales

²⁹ *Mural*, edición impresa, 29 de mayo de 2003.

locales coincidieran con los distritos electorales federales. No sólo eso: en el 2005 habría que renovar a los consejeros electorales y los partidos políticos representados en el congreso buscaban mecanismos más confiables y menos vulnerables para elegir consejeros incuestionables.

Así pues, las necesidades más urgentes -aunque no únicas- de la reforma eran las siguientes: a) reducir en lo posible el llamado costo de la democracia, b) aumentar la vigilancia a los gastos electorales en tiempos no electorales, c) adecuar la distritación local a la federal y d) consolidar la profesionalización del Consejo Electoral.

La reforma fue pospuesta varias veces, y al final fue aprobada en abril de 2005, sin que en ella se contemplara la redistribución. Es éste un tema que no pudo ser resuelto en un contexto de presión electoral, pues cada partido político buscaba, con estadísticas de voto en mano, que la nueva demarcación territorial le favoreciera. La discusión llegó a un punto muerto, ningún partido cedió, y los cambios se hicieron con esta carencia. De hecho, la reforma salió adelante, aunque coja, parcialmente porque los consejeros debían ser nombrados en junio, y eso se convirtió en una fuerte presión hacia los diputados. Debían aprobar las reformas, esperar su publicación e iniciar de inmediato el proceso de selección de consejeros.

Los cambios a la Constitución y a la Ley Electoral consistieron básicamente en lo siguiente:

Costo de la democracia.

- Disminuyó el sueldo de los consejeros electorales, equivalentes antes al salario de un Magistrado y ahora iguales al de un funcionario de nivel 28 del Poder Ejecutivo.
- Aumentó el número de militantes requeridos para que un partido obtuviera registro. De 1.5 por ciento a 3 por ciento. Igualmente, creció el porcentaje requerido para que un partido pudiera tener diputados de representación proporcional. Pasó de 2 por ciento a 3.5 por ciento.

- Disminuyó el tope del financiamiento público. Antes, no se podía rebasar en tres tantos el costo mínimo de campaña calculado por la autoridad electoral para fines del financiamiento, y con los cambios se redujo el tope a dos tantos.
- Fue incorporada una obligación a los partidos políticos: aquellos que perdieran su registro, deberían devolver los bienes muebles e inmuebles que hubieran comprado con dinero público. Muchos pequeños partidos obtenían recursos para una sola elección, perdían el registro y los titulares se quedaban con bienes raíces. Se había vuelto un *modus operandi*.
- Se prohibieron las coaliciones con partidos de reciente creación, también para inhibir el lucro que se había detectado, aunque con ello se cerrara la puerta a opciones políticas auténticas.

Vigilancia en tiempos no electorales

- Los diputados intentaron, sin éxito, regular las precampañas. Enfrentaban la autonomía estatutaria de los partidos políticos y no pudieron o no quisieron buscar mecanismos más rígidos. Las modificaciones incluyeron un apartado especial en la ley, en donde se establece la obligación de los partidos de regular las precampañas en sus estatutos, pero esta obligación no es vinculatoria, y por lo tanto, no es obligación. Es decir, no hay castigo previsto para el incumplimiento de esta nueva disposición.
- La ley electoral incorpora términos, con definiciones amplias, a su cuerpo jurídico: propaganda electoral, actos de proselitismo, precampaña electoral, campaña electoral, candidato, precandidato.

Distritación

- No se hizo ningún cambio, por las razones antes expuestas.

Consejeros electorales

- Cambió el nombre de Consejo a Instituto Electoral, con ánimo de profesionalizar el órgano, pero a este cambio de denominación no siguió ningún otro esfuerzo relevante en el mismo camino.

- Aumentó la duración en el cargo de consejeros, de cuatro a cinco años. Se mantuvo la prohibición para que ocuparan un cargo público durante los dos años siguientes al final de su periodo como consejeros.
- Se incorporó la obligación de rendir un informe anual de actividades del Instituto, y un informe anual por consejero.
- Aprobar una evaluación de conocimientos electorales fue adicionada a los requisitos legales para ser consejeros.

La reforma también incluyó nuevas obligaciones para los partidos: elegir democráticamente a sus dirigentes y candidatos; normar en sus estatutos periodos fijos para la duración de la dirigencia y detallar los procedimientos para elegirlos (plazos, convocatorias, escrutinio, financiamiento, campañas y sanciones); presentar al IEEJ inventario de bienes muebles e inmuebles; tener un padrón de proveedores y retirar la propaganda política. Adicionalmente, la nueva ley obliga a todas las compañías y medios de comunicación a entregar al IEEJ los métodos utilizados para las encuestas y sondeos, para que éstos sean aprobados por el Instituto. Con excepción del retiro de la propaganda, la nueva ley no establece sanciones para el incumplimiento de las nuevas disposiciones.³⁰

Los diputados responsables en primera instancia de estas modificaciones a la Constitución y a la Ley Electoral del Estado de Jalisco fueron los integrantes de la Comisión de Asuntos Electorales, presidida el panista Ricardo Ríos Bojorquez, e integrada por los diputados Jesús Casillas Romero, del PRI; Gabriel Guerra Bejar y José María Martínez Martínez, del PAN; Roberto López González, del PRD, y Luis Alejandro Rodríguez, del PVEM.

La reforma no cumplió con las expectativas, pues las precampañas y los aspirantes a posicionarse en su partido siguieron dominando el debate público, por encima de cualquier consideración de ejercicio de gobierno. ¿Y qué es una legislación electoral si no funge como la herramienta para establecer normas del juego democrático de manera que la contienda sea civilizada, pacífica, legítima y equitativa? ¿Qué sucede con esa legislación,

³⁰ Estas reformas pueden consultarse en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, Gobierno de Jalisco, México, 10 de mayo 2005, Tomo CCL, sección III, decretos 20905 y 20906.

ese marco, esas normas cuando hay un enorme espacio informal de contienda político-electoral que burla los tiempos, la fiscalización y el arbitraje? Se entiende que toda la construcción de este andamiaje necesario para convertir votos en cargos, sirve para que los ciudadanos decidan en paz, con su voto, y que las disputas posteriores se reduzcan al mínimo para dar lugar al necesario ejercicio de gobierno. Pero si estas disputas son anteriores y subordinan toda la vida pública durante meses, entonces el marco es insuficiente y el sistema completo es inservible. Los primeros pasos están dados, sin embargo, y en el resto del país la discusión y la construcción institucional respectiva también está empezando.

A esta reflexión hay que añadir que el diseño electoral es una parte solamente, del entramado político del país, y que en distintos foros se ha evidenciado ya la falta de un diseño institucional que abarque el ejercicio de gobierno completo, no sólo la forma de tener acceso a éste. Hay autores que señalan esta carencia como el paso siguiente, cuando en realidad, como es evidente con las precampañas, ambos diseños deben ser complementarios. Es decir, no sólo hay que reconocer que la esfera electoral no es suficiente para la construcción de la gobernabilidad, como bien señala el ex consejero electoral federal, José Woldenberg³¹, sino que también hay que reconocer que el engranaje electoral debe estar aceitado hasta el detalle, para que no haya disfuncionalidades que afecten el otro engranaje, el del gobierno. Las precampañas y la competencia no regulada afectan la gobernabilidad porque subordinan las discusiones públicas a los intereses de corte electoral de los distintos actores involucrados: partidos políticos, aspirantes y medios de comunicación. Incluso puede aventurarse que algunos de los grandes temas federales que quedaron pendientes en el Congreso de la Unión, no pudieron ser solventados, entre otras cosas, por esta subordinación.

³¹ Esta idea ha sido expresada por Woldenberg en distintos foros. Una breve exposición de ella está en “Jalisco, elecciones competidas, representación plural”, de su autoría, en la introducción del libro *Jalisco, elecciones 2000. Análisis*, Consejo Electoral del Estado de Jalisco, Jalisco, México, 2001.

5.2 Conformación del Instituto

El 11 de mayo inició formalmente el proceso de elección de los nuevos consejeros del Instituto Electoral del Estado de Jalisco, con la conformación de una comisión especial paritaria que dirigiría el proceso con dos diputados de cada una de las cuatro fracciones. Del PAN estaban Rodolfo Ocampo Velázquez y Antonio Mendoza Becerra; del PRI, Jesús Casillas romero y Joaquín Domínguez Benitez; del PRD los dos legisladores de ese partido, Roberto López González y Celia Fausto, y del PVEM también los únicos dos legisladores ecologistas: Luis Alejandro Rodríguez y Benito Manuel Villagómez Rodríguez.

Llama la atención, desde ese momento, la decisión de formar una comisión especial que, en los hechos, subordinó a la comisión de asuntos electorales, encargada natural de conducir el proceso. También llama la atención que la mayor parte de las explicaciones sobre el proceso las daban los coordinadores del PAN, Antonio Muñoz Serrano, y del PRD, Celia Fausto Lizaola.

Los primeros cuestionamientos comenzaron la prensa, debido a que el proceso se complicaba por la falta de acuerdos entre los partidos para elaborar un examen y para evaluarlo, pero sobre todo, por la falta de transparencia con la que se condujeron desde el principio. La desconfianza creció, y los diputados recibían críticas, además, por ser los responsables de la designación de los árbitros electorales cuando la mayoría de ellos tenía aspiraciones para cargos públicos locales en el corto plazo.

A este ambiente hubo que sumarle dos acontecimientos en otros lugares del país: primero, las fuertes críticas de los partidos políticos al Consejo Estatal Electoral en Nayarit, por la forma en la que adjudicaban los contratos de compra. Y segundo y con mayor fuerza, la renuncia obligada de los siete consejeros del Instituto Electoral del Estado de México, a unas semanas de la elección de Gobernador en esa entidad, por supuestos sobornos de una empresa de material electoral. Eso ocurrió el 18 de mayo.

Los diputados trataban de fortalecer el proceso para tener un consejo confiable a pesar de la inercia de sus intereses partidistas, así que pusieron como calificación aprobatoria del examen de conocimientos un mínimo de 80 y pidieron a las universidades que hicieran las preguntas. El clima de desconfianza era tan abrumador, que los sobres con los reactivos no fueron abiertos ni siquiera por los diputados, y una noche antes del examen, se entregaron

los sobres cerrados al equipo técnico. Éste se mantuvo encerrado, sin celulares ni medios de comunicación con el exterior, capturando las preguntas y sometiéndolas a una mezcla aleatoria en la computadora para elaborar cuatro exámenes diferentes. El control fue exagerado, pero correspondía fielmente al nivel de desconfianza hacia los diputados.

El 20 de mayo se aplicaron los exámenes y, nuevamente, la jornada se vio salpicada de críticas: las mezclas aleatorias habían arrojado diferencias en el nivel de dificultad de los diferentes exámenes, algunos aspirantes copiaron, los folios se confundieron, y se cuestionó el carácter juricista de las preguntas. El sigilo con el que se elaboraron los exámenes continuó para la evaluación, pero esta vez perjudicó, más que benefició a los diputados. Como los resultados no fueron hechos públicos y hubo más de una aparente equivocación con los folios de los aspirantes, resultaba que unos no habían aprobado y luego decían que sí. La información que apareció en los medios durante la semana siguiente, fue toda incierta y filtrada. El 26 de mayo, los periodistas aún no sabían cuántos y quiénes seguían en la contienda, pero el 28 de mayo, todos los periódicos publicaron una lista (filtrada) de los 47 aspirantes que obtuvieron más de 80 en la prueba; entre ellos estaban los todavía consejeros Rogelio Campos, Rosa María Álvarez y Sergio Castañeda.

Fue en ese marco que un grupo de periodistas y académicos hizo un llamado a los diputados para elegir a los consejeros que garantizaran la imparcialidad e independencia del órgano electoral. Además, ante la falta de información de los propios diputados, el grupo se dio a la tarea de revisar los vínculos de subordinación que tenía cada uno de los aspirantes con calificación aprobatoria. Éste no fue el único llamado³², pero sí el primero que arrojaba algo de información sobre los candidatos. Por el impacto que tuvo, reproduzco a continuación el exhorto a los diputados y el ejercicio denominado “estimación cívica”:

³² Un grupo de ciudadanos, llamado Grupo Plural de Análisis de la Coyuntura, ya había mandado un comunicado a los medios de comunicación, con peticiones similares, el 25 de mayo. Algunos de los integrantes de ese grupo, formaron parte también del grupo de “estimadores”. El comunicado se dirigió a los diputados y decía, entre otras cosas, lo siguiente: "Las próximas elecciones del año 2006 serán competidas y la credibilidad en los resultados es desde ahora una demanda de los ciudadanos. Por eso la autoridad electoral está obligada a realizar un trabajo pulcro, legal y con certeza plena. Gobierno y sociedad en Jalisco enfrentan en estos días la tarea de designar a los siete nuevos consejeros del recién creado Instituto Electoral del Estado. Ustedes tienen el encargo de designar a los hombres y mujeres más idóneos para dicho cargo mediante un proceso impecable, que deje satisfechos a todos los jaliscienses". *Mural*, 25 de mayo de 2005.

*A los diputados del Congreso de Jalisco
A los ciudadanos jaliscienses*

Quienes firmamos esta carta, queremos manifestar nuestra preocupación y llamar la atención sobre la manera en que está desarrollándose el proceso para elegir consejeros para el Instituto Electoral del Estado de Jalisco.

La buena idea de incluir condiciones tales como el examen y la evaluación del perfil ha tenido una realización deficiente: por ejemplo, dudas por el cambio no explicado de calificaciones a ciertos personajes y el énfasis memorístico y juricista del formulario de preguntas. Por tanto, es necesario evitar la ocurrencia de nuevas deficiencias más graves.

En concreto nos preocupa que la información acerca de los criterios que usarán para depurar la lista de “aprobados” y presentar la propuesta al pleno del Congreso, no se ha hecho pública, con lo que cualquier opinión ciudadana será extemporánea y quedará la sombra de la duda sobre quienes al final sean elegidos. Para garantizar la confiabilidad, los exhortamos a publicar estos criterios y neutralizar el peligro de una impugnación generalizada que eche abajo a todo el proceso de conformación del Instituto. Estamos a tiempo.

Además, el método de votación en el pleno debe ser apegado a la legalidad, es decir: de uno en uno, de una en una, de otra manera no tendrá legitimidad. No podemos aceptar que los consejeros sean cartas intercambiables. Les pedimos respetuosamente que actúen conforme al carácter institucional del Congreso en cuanto órgano de Estado, configuren una autoridad electoral independiente y, por tanto, en sus decisiones se apeguen de manera incondicional al espíritu democrático de la legislación. Queremos que el Instituto Electoral del Estado de Jalisco sea imparcial, legítimo, solvente y autónomo.

Con base en nuestras convicciones realizamos un ejercicio de apreciación sobre los candidatos participantes. Lo adjuntamos. Es una estimación cívica sobre la trayectoria de los aspirantes al Instituto Electoral del Estado de Jalisco, en la que se señalan los aspectos que tornan adecuado o inadecuado su perfil para ser consejeros electorales.

Atentamente,

Jorge Alonso, Ivabelle Arroyo, Miguel Bazdresch, Augusto Chacón, Manuel Falcón, Regina Martínez, Joaquín Osorio, Jaime Preciado, Isabel Sepúlveda, Enrique Valencia.

A pesar de que los llamados, las cartas y los desplegados en la prensa escrita por parte de grupos de ciudadanos activos es ya moneda corriente en la vida pública de Jalisco, ésta fue la primera vez que además del llamado a los principios rectores de una decisión pública, se ponía sobre la mesa el material sobre el que decidirían los diputados, con una calificación aprobatoria o reprobatoria para cada candidato, de acuerdo con este grupo de académicos y periodistas. Los medios de comunicación, principalmente los periódicos, habían seguido el proceso de elección de consejeros con puntualidad, pero los principios con los que ofrecen la información impidieron una valoración de los candidatos. Esto quiere decir que las notas ofrecían datos sobre los grupos que impulsaban a cada uno, pero no hacían juicios sobre ello. Los juicios que hizo el grupo, y que se publicaron con el exhorto en todos los diarios el mismo día en que estaba programada la decisión final de los diputados, fueron los siguientes:

| Aspirante a consejero | Estimación cívica | Perfil para consejo |
|--------------------------------------|--|----------------------------|
| Alcaraz Cross, Guillermo Armando | -No hay información suficiente sobre su trayectoria pública. | Información insuficiente |
| Álvarez, Rosa del Carmen | -Se necesita revisar su participación en una licitación presuntamente irregular. -Gestión opaca en el CEEJ. -No es imparcial. -Engañó al Congreso sobre su participación en elecciones del 2000. -Preparación insuficiente. -Vínculo con el PRI y con el PRD. | Inadecuado |
| Barajas Olivares, Margarita | -No hay información suficientes sobre su trayectoria pública. | Información insuficiente. |
| Barajas Solórzano, Jesús Pablo | -Se propuso él mismo, contraviniendo la convocatoria. -Nula representación social. | Inadecuado |
| Bernal, Víctor Hugo | -Fue consejero de la junta local del IFE con buen desempeño. -No teme entrar en litigios por causas “perdidas”. | Adecuado |
| Brambila Meda, Antonio | -Fue Diputado por el PRI en la LIII Legislatura federal. Tiene antecedentes partidistas. | Inadecuado |
| Campos, Rogelio | -Se ha documentado abuso de confianza y uso indebido de recursos públicos. -Se le han levantado actas administrativas por conducta inapropiada en el Consejo. -Fue rechazado por poca confiabilidad en el IFE a pesar de haber aprobado el examen de conocimientos. -Está documentada su parcialidad priista. -Incapacidad demostrada para manejar conflictos. | Inadecuado |
| Castañeda, Sergio | -Falta de capacidad operativa en el CEEJ -Falta de iniciativa en el trabajo colegiado. -Baja productividad. -Demostró parcialidad partidista a favor del PAN. | Inadecuado |
| Castellanos, José Luis | -Vínculo estrecho con el PRI. | Inadecuado |
| Castillo, Francisco | -Vínculo estrecho con el PAN. Fue director del área jurídica del Congreso local con trabajo cercano a diputados panistas. | Inadecuado |
| Gutiérrez Ramírez, Constantino Óscar | -Vínculo estrecho con el grupo político de la UdeG. | Inadecuado |
| Corona Nakamura, Luis Antonio | -Experiencia electoral -Buen desempeño como funcionario del IFE. -Preparación académica. | Adecuado |
| Chávez Velarde, Ana Laura | - Ha trabajado para el PAN y para el PRI como asesora. -Actualmente trabaja con el priista Leobardo Alcalá. | Inadecuado |
| Díaz González Teresa, Adriana | -No fue estricta en el trabajo de arbitraje durante su desempeño como directora de prerrogativas del Consejo Electoral. | Inadecuado |

| | | |
|----------------------------------|---|---------------------------|
| Elvira, Antonio | -Tiene experiencia en el Consejo con buen desempeño. Fue consejero distrital del IFE en dos periodos electorales y dio claras muestras de imparcialidad. -Cuestionó a los partidos en el Consejo Electoral; salió por ello. -Estudioso de la materia. | Adecuado. |
| Félix Camacho, Juan Fernando | -Fue miembro de la comisión municipal electoral de Tamazula en las elecciones extraordinarias de 2003. | Información insuficiente |
| Figueroa, Tomás | -Tiene un vínculo estrecho con el PRI. Participó en la campaña priista de Enrique Alfaro para Tlajomulco. | Inadecuado |
| Gachuzo Contreras, Germán Arturo | -Tiene antecedentes de trabajo partidista. Laboró con Jorge Arana. | Inadecuado |
| Gallardo Vega, Ruth Gabriela | -Experiencia en asuntos electorales con buen desempeño. -Ha trabajado con Derechos Humanos. -Hay constancia de su imparcialidad. | Adecuado |
| Gallegos González, Eduardo | -Hubo deficiencias en el área de capacitación (a su cargo en el CEEJ) durante el proceso electoral 2003. | Inadecuado |
| García Hernández, Eric | -No hay suficiente información sobre su trayectoria pública. | Información insuficiente |
| Godínez Enríquez, Marco Antonio | -Tiene vínculos estrechos con el PRI. Ha trabajado en procesos internos de ese partido. | Inadecuado |
| Gómez Álvarez, David | -Experiencia electoral y conocimientos académicos. -Fue consejero del IFE con buen desempeño. -Ha mostrado imparcialidad en los cargos que ha desempeñado. | Adecuado |
| González Godoy, Alfonso | -No hay suficiente información sobre su trayectoria pública. | Información insuficiente |
| Hernández Barrón, Alfonso | -Vínculo laboral estrecho con el grupo político de la UdeG | Inadecuado |
| Herrera Martínez, Ramón | -Desempeño deficiente en el área de organización en el 2003, con él al frente. | Inadecuado |
| Ibarra Nava, Armando | -Vínculo estrecho con el PRI. -Fue asesor en la campaña del priista Jorge Arana tan pronto dejó el Consejo. -Fue favorecido por la comisión paritaria: de manera poco clara, de estar descartado pasó a estar de nuevo incluido. | Inadecuado |
| Landeros Arvizu, Víctor Manuel | -No hay suficiente información sobre su trayectoria pública. | Información insuficiente. |
| López Pérez, Edgar | -Fue propuesto por el alcalde de Ojuelos. Un consejero no debe ser propuesto por un integrante de un órgano de gobierno. | Inadecuado |
| Márquez González, José Antonio | -No hay suficiente información sobre su trayectoria pública.. | Información insuficiente |
| Martín Orozco, Carlos Fernando | -No hay suficiente información sobre su trayectoria pública. | Información insuficiente |

| | | |
|------------------------------------|--|----------------------------|
| Martínez Maguey, Carlos | -Trayectoria principal en los medios, no en el ámbito público. -Perfil inaceptable para un órgano directivo. No tiene habilidades directivas. -Sospechosa renuncia a Mural por aparente seguridad y certeza en su futuro laboral. -Tiene red de protección en el PAN. | Inadecuado |
| Martínez Sánchez, Beatriz Eugenia | -No hay suficiente información sobre su trayectoria pública. | Información insuficiente. |
| Mojarro Espinosa, Roberto de Jesús | -No hay suficiente información sobre su trayectoria pública. | Información insuficiente. |
| Morales Chávez, Octavio | -Favorecido por la comisión paritaria. De manera poco clara, de estar descartado pasó a estar de nuevo incluido. | Inadecuado |
| Muñoz Mercado, Alfredo Efrén | -No hay suficiente información sobre su trayectoria pública. | Información insuficiente.. |
| Murguía Martínez, Álvaro Fernando | -No hay suficiente información sobre su trayectoria pública. | Información insuficiente. |
| Pulido Romero, Mario | -Nula productividad en el CEEJ. -Demostró parcialidad partidista a favor del PRI durante su gestión. | Inadecuado |
| Pulido Valdovinos, José María | -Cabeza responsable de las compras que se presumen irregulares en papelería y materiales electorales. -Perfil inaceptable para un órgano directivo. No tiene habilidades directivas. | Inadecuado |
| Pizano Ramos, Mario | -No hay suficiente información sobre su trayectoria pública. | Información insuficiente. |
| Romero Olivera, Pedro Rubén | -Demostró poca habilidad para enfrentrar conflictos políticos como encargado de comunicación en el CEEJ. | Inadecuado |
| Rubio Castellanos, Carmen Esthela | -Propuesto por grupos cívicos representativos. -Conocimientos electorales. | Adecuado |
| Sánchez Contreras, José Juan | -No hay suficiente información sobre su trayectoria pública. | Información insuficiente. |
| Tamayo, Jaime | -Autor de un Código Electoral del Estado de Jalisco considerado por expertos como la propuesta más avanzada en la materia. -Demostró imparcialidad frente a los partidos. -Amplia experiencia en trabajo electoral. -Preparación y producción académica | Adecuado |
| Torres Figueroa, Luis Roberto | -Vínculos con PRD. | Inadecuado |
| Viveros, Vicente | -Fue propuesto por el comité municipal de Zapopan. PAN, contraviniendo la ley. -Favorecido por la comisión paritaria después de no haber cumplido con los requisitos. | Inadecuado |
| Yáñez Gómez, Jorge Fernando | -Propuesto por delegados municipales. Un consejero no debe ser propuesto por integrantes de un órgano de gobierno. | Inadecuado |

Esta estimación cívica refleja el universo del que partirán los diputados locales para conformar el próximo instituto electoral. Es probable que entre aquellos de los que no disponemos de información, haya hombres y mujeres imparciales. Es importante aclarar que al señalar perfiles adecuados, no se está proponiendo una lista.

Se hace notar la siguiente irregularidad: el tráfico de influencias por parte de tres de los actuales consejeros que buscan la reelección: Rogelio Campos, Rosa del Carmen Álvarez y Sergio Castañeda.

Hasta ahí la estimación cívica. La reproducción íntegra de ésta da una idea del universo de candidatos, cuyas capacidades y conocimientos en el ámbito electoral ya habían sido probados con un examen teórico que redujo el número de aspirantes de 171 a 47.

El día de la publicación de esta estimación, como fue llamada por la prensa y por el grupo, se rompieron los acuerdos entre los diputados locales, principalmente por el apoyo del PRI a Rogelio Campos y del PAN a David Gómez Álvarez. Se repitió la historia de 1997: los vetos de los partidos se impusieron y ninguno de los dos aspirantes más fuertes llegó a ser consejero. Trascendió que Gómez Álvarez había ido, acompañado del dirigente estatal del PAN, Eduardo Rosales, a pedirle a Campos que firmara una carta en la que se comprometía a no ser el presidente del consejo y a votar por David para que los panistas le quitaran el veto y ambos fueran elegidos consejeros. No lo hizo. El PRI aceptaba retirar la propuesta de Campos si el PAN retiraba a dos de sus propuestas. Al final, la elección se pasó al último día permitido por la ley (31 de mayo) y ni Campos ni Gómez Álvarez fueron elegidos.

El consejo se integró con las siguientes personas:

- VÍCTOR HUGO BERNAL DÍAZ. Abogado, 31 años, con experiencia electoral como presidente de una comisión distrital. Responsable de la elección extraordinaria de Tamazula en el 2003.
- ROSA DEL CARMEN ÁLVAREZ. Abogada, ex consejera electoral, aliada del ex consejero Rogelio Campos. Fue impulsada por el PRI y por el PRD.
- SERGIO CASTAÑEDA. Consejero electoral por cuarta ocasión. Trabajó con el gobernador Francisco Ramírez Acuña y se le sitúa como compadre de éste. Fue la carta más defendida por el PAN, más que David Gómez Álvarez.
- ARMANDO IBARRA NAVA. Fue consejero electoral de 1994 a 1997, periodo durante el cual se le cuestionó por llevarse garrafones de agua a su casa y por

meter cuentas personales al gasto institucional. Nuevamente como consejero, reconoció esa forma de actuar en el pasado y dijo ante la prensa: “No soy monedita de oro”. Lo apoyó el PRI.

- TOMÁS FIGUEROA. Fue director de capacitación en el Consejo 2001-2005, pero fue reemplazado a la mitad. Participó en la campaña del priista Enrique Alfaro por la Alcaldía del municipio metropolitano de Tlaquepaque en el 2003. Lo apoyó el PRI.
- JOSÉ LUIS CASTELLANOS. Abogado, catedrático de la UdeG, con pasado priista reconocido por él durante el proceso.
- CARLOS MARTÍNEZ MAGUEY. Periodista. Renunció al periódico *Mural* para contender por el Consejo. Se dijo de él que era apoyado a ultranza por el PAN, y que, si no quedaba como consejero, lo arroparían en el gobierno de Guadalajara. Lo apoyó el PAN.

José Luis Castellanos fue elegido por sus compañeros como presidente del Instituto Electoral del Estado de Jalisco y los consejeros comenzaron sus labores en medio de fuertes cuestionamientos y acusaciones de debilidad ante los partidos. En la lista anterior mencioné qué partido había apoyado a cada uno de los consejeros, lo cual es inevitable, pues son las fracciones parlamentarias las que tienen que proponer a los candidatos a consejeros, de acuerdo con lo que marca la ley:

“Los consejeros electorales del Instituto Electoral serán electos sucesivamente, mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, *a propuesta de los grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad*, de conformidad con lo que establezca la ley. Conforme al mismo procedimiento, por cada consejero electoral propietario, se elegirá a su suplente.”³³

³³ *Constitución Política del Estado de Jalisco*. Artículo 12, fracción V, tal como se publica en la última reforma en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, Gobierno de Jalisco, México, 10 de mayo 2005, Tomo CCL, sección III, decreto 20905.

Las cursivas son más, para subrayar el hecho de que, a pesar de la consulta que debe hacerse a la sociedad, a través de una convocatoria, como lo establece la Ley Electoral, al final de cuentas, son los grupos parlamentarios, es decir, los partidos representados en el Congreso, los responsables de pasar sus propuestas al Pleno. Para ello, la misma Ley Electoral marca la necesidad de formar una comisión paritaria, es decir, una comisión legislativa integrada por todos los partidos de la cámara, en la misma cantidad.

Lo que sucede con esta norma es que, a pesar de que los aspirantes sean propuestos por una asociación civil, un grupo de ciudadanos, un colegio de profesionistas, una cámara empresarial o una institución académica, los partidos son los encargados de llevarlos ante el Pleno, así que comienza, desde el momento mismo en que son registrados, un intenso cabildeo personal con los partidos. Eso fue lo que sucedió, por ejemplo, con David Gómez Álvarez, propuesto inicialmente por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), universidad jesuita de la que él formaba parte. Desde el principio, Gómez Álvarez buscó a los partidos, sobre todo al PRI, pues con el PAN tenía una relación de amistad más estrecha, y hacía largas antesalas en las oficinas de los diputados locales. Simplificando sin exagerar: ¿qué era lo que estaba haciendo? Pidiendo ser considerado. ¿Y qué era lo que obtendría a cambio? Un favor. ¿De quién? De un partido. Lo que tendría que ser un mecanismo institucional en el que las distintas expresiones políticas participan a través de sus legisladores, termina siendo un mecanismo en el que los consejeros electorales le deben su puesto a los partidos políticos.

Tonatiuh Bravo Padilla, editorialista de *Mural*, lo expresó de la siguiente manera en su columna semanal:

“Se reproduce un dilema que a futuro deberá necesariamente resolverse. Los diputados que eligen a los consejeros son, muchos de ellos de forma explícita, aspirantes o precandidatos a puestos de elección popular en procesos que estarán a cargo de esos mismos consejeros. Es imposible evitar la vinculación entre una cosa y otra.

“Otro aspecto es la partidización de la elección de los consejeros. El Congreso del Estado es un poder público político por excelencia, pues está integrado por representantes populares electos a partir de la postulación de los partidos políticos. Su organización interna en las propias cámaras es a través de grupos parlamentarios integrados a partir de la filiación política. ¿Qué tan posible es que los legisladores actúen más como un poder público que como integrantes de partidos políticos que participarán sin duda en elecciones que los consejeros electorales deben conducir? En el reciente proceso se cayó indubitablemente en el mecanismo de cuotas partidistas.

“Así pues, del total control gubernamental de antaño, los órganos electorales pasaron a ser consejos ciudadanizados, pero de ahí, hoy por hoy están cada vez siendo más impactados por la partidización.” NOTA

Éste es el dilema: la aparente partidización de los consejos electorales. En los primeros meses del desempeño de los consejeros electorales, sin embargo, los problemas más graves no se presentaron por calidad de incondicionales a los partidos políticos, sino al contrario. El primer obstáculo enfrentado por el IEEJ fue el del presupuesto. Los consejeros presentaron ante el Congreso local un ambicioso proyecto de presupuesto con el argumento de que se tendría que incluir el voto en el extranjero y profesionalizar las comisiones distritales a través de una digna remuneración, además de los recursos para llevar a cabo la elección de forma simultánea con el IFE. La negociación fue difícil, y finalmente, con el apoyo del PRI y del PRD, lograron un incremento sustancial en los recursos asignados. Sin embargo, éste se detuvo en diciembre del 2005, pues el presupuesto completo fue aprobado por las fracciones del PRI y del PRD, con modificaciones sustanciales al proyecto presentado por el Ejecutivo y sin la anuencia del Partido Acción Nacional, lo que provocó una parálisis presupuestal que en marzo de 2006, al momento de escribir esto, aún no había sido resuelta. El PAN impugnó el presupuesto aprobado, el Gobernador del Estado no lo publicó y, como lo marca la legislación estatal, entró en vigor el presupuesto del año anterior, cuya partida para el IEEJ era la ordinaria en año no electoral. Es decir, insuficiente. Ante ese problema, los consejeros se vieron en la penosa necesidad de

mendigando el dinero directamente ante el Poder Ejecutivo, único facultado en una crisis así, para transferir recursos importantes de una partida a otra. Resultado: dependencia económica reforzada.

Además de eso, los consejeros fueron cuestionados por los partidos políticos por la forma en la que eligieron a los comisionados distritales, entre los cuales había militantes de partidos políticos (tanto del PAN como del PRI). Esos comisionados se mantuvieron pues la ley sólo pide que no hayan tenido cargos directivos y que no hayan sido candidatos.

El siguiente obstáculo fue casi ridículo. Ante la insistente presencia de los candidatos de todos los partidos políticos en los medios de comunicación antes del arranque oficial de las campañas, los consejeros emitieron un acuerdo en el que recordaban la fecha oficial de inicio del periodo electoral y amenazaron con sancionar a los candidatos que se adelantaran. Esa resolución fue impugnada principalmente por el PAN, aunque también fue criticada (tibiamente) por el PRI y el PRD, que aprovechaban cualquier oportunidad para hacer caso omiso de la recomendación. Las primeras medidas del IEEJ, medidas políticas, eran tomadas a broma por los integrantes.

Enrique Ibarra Pedroza, candidato del PRD a la gubernatura, pero también artífice electoral del PRI durante muchos años en el estado y en espacios federales, afirmó en una reunión ante editorialistas en el diario *Mural*³⁴ que la debilidad del IEEJ para hacer cumplir las leyes y para sancionar a los partidos nacía, precisamente, de la forma en que fueron elegidos sus consejeros: por cuotas partidistas. Esta afirmación cobra relevancia porque señala el alto costo que pagan los propios partidos por una conducta y un marco institucional inadecuado, pero al que ellos mismos abonan.

³⁴ La reunión fue con un desayuno el lunes 13 de marzo de 2006, con motivo de su presentación ante opinadores locales como candidato perredista a la Gubernatura.

Para terminar, reproduzco aquí una caricatura de Falcón aparecida el 13 de marzo de 2006 en el periódico Público, del Grupo Milenio. No se necesitan más palabras.



Conclusiones

Las preguntas hechas al inicio de la investigación, relacionadas con las cualidades individuales de los integrantes de los órganos electorales como condiciones para el buen funcionamiento de éstos, plantearon la necesidad de estudiar, en un periodo amplio, las distintas formas en la que se integraron estos órganos.

Fue necesario, además, insertar esa evolución en un marco más amplio, un marco nacional, partiendo de la certeza de que la centralización política del país volvió inseparables los procesos normativos federales de los estatales. Esta certeza se vio reforzada con el estudio de las normas electorales nacionales y estatales de 1911 a la fecha, pues los cambios, salvo contadas excepciones, han estado indisolublemente ligados en los dos niveles.

Es interesante constatar cómo en el área de los derechos políticos, Jalisco ha ido adelante al reconocer, antes que la legislación federal, el derecho de la mujer al voto, aunque fuera limitado a las elecciones municipales. Mecanismos como el plebiscito y el referéndum, también han sido reconocidos por la legislación estatal sin que éstos se hayan podido incluir en la ley federal.

En otros casos, sin embargo, el estado ha ido a la zaga. Por ejemplo, con la representación proporcional. La figura de los diputados de partido fue creada en 1963 para los espacios federales, y no fue sino hasta 15 años después cuando se incorporaron al Congreso local. Los llamados diputados de representación proporcional aparecieron en la legislación federal en 1977, y en Jalisco tardaron 10 años más.

Pero años más, años menos, la lógica seguida por las leyes federal y estatal ha sido la misma y es posible afirmar que, durante el siglo 20, el diseño de las instituciones electorales en México siguió un cauce fijo y las modificaciones fueron graduales. Desde el principio se contó con una base de electores que sufrió ampliaciones con el tiempo, y, también desde el principio, se marcó al ciudadano como el responsable último de la elección en los puntos de voto, es decir, las casillas.

Los derechos políticos de los ciudadanos jaliscienses se establecieron desde 1917 y han tenido tres ampliaciones significativas (no exclusivas): los derechos políticos de la mujer, la libertad de afiliación partidista y la posibilidad de participar en plebiscitos y referendos,

derecho este último que no modifica sustancialmente el espectro de derechos políticos, por tener un carácter instrumental más restringido y supeditado a factores ajenos al individuo.

Esa ha sido la base del Derecho electoral mexicano y el valor otorgado a ello no ha sufrido modificaciones con el tiempo. En cambio, la construcción de la burocracia electoral sí presenta cambios notables, por lo menos si se compara la actual con la de principios del siglo pasado. Empezamos con juntas computadoras encargadas a los municipios y terminamos con un Instituto Federal Electoral centralizado y un órganos electoral especial para las elecciones estatales. Pero no sólo se centralizó la coordinación de la organización electoral, sino que los valores que acompañaron su desarrollo cambiaron con el tiempo.

¿De qué otra manera se explica que las leyes mexicanas, y las jaliscienses, encomiaran y justificaran racionalmente el papel del Gobierno como organizador electoral para después considerarlo poco más que un intruso en la sagrada labor ciudadana?

Pues bien, siguiendo el marco teórico propuesto inicialmente, la matriz institucional, compuesta por modelos subjetivos (en este caso, valores), normas formales y organizaciones derivadas de estos modelos y normas, era, por supuesto, lo que tantos politólogos ya han descrito con lucidez: el sistema político mexicano.

Ese sistema político, caracterizado por la preponderancia de un partido y su mimesis con la estructura de gobierno, volvía altamente costosa la participación política fuera de ese cauce. Ese costo, sin embargo, fue disminuyendo conforme los propios agentes decisores del PRI cambiaron la percepción sobre sus propios costos y ganancias, ya sea porque elementos exógenos se incorporaron (la ola de la democratización, por ejemplo), porque los propios mecanismos de control se desgastaron o porque el sistema económico lo demandaba. Esos elementos no forman parte de este estudio, pero cualesquiera que hayan sido, influyeron para construir esa compleja burocracia electoral que tuvo que incentivar, de manera artificial, la equidad en las contiendas.

Me explico: los órganos electorales pasaron de ser órganos técnicos supeditados al poder del PRI a organismos que reclamaban autonomía frente a éste. Ese reclamo fue autoalimentándose y el discurso y su valores engrosaron de tal forma que desembocaron en una construcción ideológica que prácticamente pide pureza virginal a los encargados de los procesos electorales.

Más allá de las posibilidades reales de lograr esta pureza, fue interesante constatar, principalmente con el desempeño del Consejo Electoral en Jalisco de 2001 a 2005, que en efecto hay una disociación entre la efectividad técnica del organismo y la valoración política de éste. Ese Consejo en particular fue duramente cuestionado por la opinión pública por el aparente partidismo de sus integrantes y las constantes pero irrelevantes disputas mediáticas. Su papel político, su liderazgo en el concierto estatal fue, por lo tanto, muy menor. Y sin embargo, los resultados arrojados por ese consejo en la parte sustantiva de su tarea son todo lo contrario: incluso sentó precedentes nacionales con tecnología de vanguardia para dar certeza en los resultados electorales.

Es verdad que los mecanismos de elección de los consejeros electorales deben ser pulidos para que los partidos políticos no tengan los incentivos que ahora tienen para negociar cuotas que, al final del día, no les reditúan el control que algunos quisieran tener en el Instituto Electoral del Estado de Jalisco.

Sin embargo, lo que debe analizarse con mucho mayor detalle, y este estudio es sólo un punto de partida, son los valores que subyacen en el diseño institucional; valores que emergen de la historia política inmediata y que obstaculizan el buen desempeño de los órganos electorales. Dos de esos valores son los de la imparcialidad y la autonomía. Ambos están contruidos en función de la dependencia y subordinación anterior al partido en el poder, y ahora deberán construirse como valores positivos. La autonomía presupuestal deberá tomar un papel más importante del que ahora ha tenido, y la autonomía frente a los partidos un rol menor frente a la profesionalización de las direcciones de área.

Una medida sugerida por el politólogo Carlos Sirvent, a quien mucho debo en el desarrollo de este estudio, es la separación entre el consejo directivo de los órganos electorales y las direcciones operativas; de manera que la personalidad, las cualidades y las afinidades de los consejeros no entorpezcan la tarea de organizar elecciones.

De esa forma, los partidos podrían participar libremente en el Consejo, con voto incluso, pues al final de cuentas son ellos los involucrados en el juego y los primeros interesados en el diseño de las reglas. Los partidos políticos son los enemigos en el ideario actual sólo porque el camino adoptado por el cambio institucional ha intentado convertir a los

consejeros en poco menos que santos. En un momento fueron abogados, ahora sólo se pide que sean ciudadanos, la figura más adorada y deificada del sistema político actual.

Ya casi para concluir debo decir que no sólo hay una disociación entre la efectividad técnica y la valoración política, sino que esa disociación vuelve falso el funcionamiento del Instituto Electoral. Los partidos políticos son los actores del juego, al mismo tiempo que los posibles tramposos, por lo que se les debe permitir su participación de manera transparente y sin ambages, sin simular que la falta de voto en el Pleno los deja indefensos, porque no es así. Las decisiones se siguen tomando *con* los partidos y las votaciones en el Pleno son sólo un ritual, una ilusión de pureza ciudadana.

Fuentes consultadas

Alonso, Jorge. *Democracia precaria*. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, 2000.

Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI, México, 1994.

Castellanos Hernández, Eduardo. *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*. Enciclopedia parlamentaria de México, Serie IV, Vol. III, tomo 2. cámara de diputados, LVI Legislatura, México 1997

Consejo Electoral del Estado de Jalisco. *Memoria del proceso electoral 1994-1995 en Jalisco*. CEEJ, Jalisco, México, 1996.

Consejo Electoral del Estado de Jalisco. *Memoria del proceso electoral 1997*. CEEJ, Jalisco, México, 1998.

Consejo Electoral del Estado de Jalisco. *Jalisco, elecciones 2000. Análisis*. Consejo Electoral del Estado de Jalisco, Jalisco, México, 2001.

Consejo Electoral del Estado de Jalisco. *Memoria procesos electorales 2003-2004*. CEEJ, Jalisco, México, 2004.

Diario de los debates, Guadalajara, Jalisco. Congreso del Estado de Jalisco, LIV Legislatura (sin datos del tomo), 30 de junio de 1997.

Diario de los debates, Guadalajara, Jalisco. Congreso del Estado de Jalisco, LVII Legislatura. Año II, Tomo XVI, Num. 122, 30 de mayo de 2005.

Diario de los debates de la H. cámara de diputados 1916-1997, México, DF. cámara de diputados, LVI Legislatura. Año Legislativo II, Periodo extraordinario, Diario Núm. 3, 31 de julio de 1996.

Diario de los debates de la H. cámara de diputados 1916-1997, México, DF. cámara de diputados, LVI Legislatura. Año Legislativo III, Primer periodo ordinario, Diario Núm. 27, 14 de noviembre de 1996.

Diario Oficial de la Federación. México, DF. Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación. “Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política Mexicana”. 22 de agosto de 1996, primera sección, pág. 2.

Hurtado, Javier y Valdez Zepeda, Andrés. *Democracia y poder político en Jalisco. Desde la alternancia hasta las elecciones locales de 1997*. Universidad de Guadalajara, México, 1998.

Mendoza Pantoja, Juan Daniel (actualizador). *Origen y evolución del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. cámara de diputados, LIX Legislatura, México, 2005.

Merino, Mauricio. *La transición votada*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco, publicado en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, los días 21, 25 y 28 de Julio y, 1º de Agosto de 1917.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 16 de septiembre de 1922.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 26 de septiembre de 1924.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 19 de febrero de 1927.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 27 de septiembre de 1928.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 27 de junio de 1931.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 27 de octubre de 1932.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 21 de marzo de 1935.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 25 de marzo de 1939.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 18 de febrero de 1947.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 6 de abril de 1948.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 25 de septiembre de 1948.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 2 de marzo de 1950.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 6 de noviembre de 1954.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 18 de abril de 1961.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 15 de febrero de 1966.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 2 de abril de 1968.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 28 de agosto de 1971.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 18 de enero de 1972.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 5 de agosto de 1972.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 24 de octubre de 1978.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 2 de enero de 1979.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 31 de mayo de 1979.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 29 de julio de 1982.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 5 de julio de 1983.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 7 y el 9 de julio de 1983.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 15 de noviembre de 1984.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 17 de octubre de 1987.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 12 de diciembre de 1987.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 19 de enero de 1989.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 10 de octubre de 1989.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 2 de enero de 1990.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 20 de agosto de 1991.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 2 de enero de 1992.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 28 de enero de 1993.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 5 de junio de 1993.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 13 de julio de 1994.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 28 de abril de 1997.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Decreto número 16541 publicado en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el día 28 de abril de 1997. Edición especial. No.38-A.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 14 de enero de 1999.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 15 de junio de 1999.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 1 de abril de 2000.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 30 de mayo de 2000.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 1 de agosto de 2000.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 19 de diciembre de 2000.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 15 de marzo de 2001.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 28 de abril de 2001.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 7 de junio de 2001.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 17 de julio de 2001.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 13 de marzo de 2003.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 24 de junio de 2003.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 5 de agosto de 2003.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 29 de abril de 2004.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 2 y el 14 de septiembre de 2004.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Constitución política del estado de Jalisco*, Gobierno del Estado de Jalisco. Reforma publicada en el *Periódico oficial del estado de Jalisco*, el 26 de marzo de 2005.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Ley electoral del estado de Jalisco*. Decreto 12817, publicado en el *Periódico oficial del Estado de Jalisco* el 17 de noviembre de 1987.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Ley electoral del estado de Jalisco* (abrogada). Gobierno del Estado de Jalisco, 1994.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Ley electoral del estado de Jalisco*. Decreto 15428, publicado en el *Periódico oficial del Estado de Jalisco* el 26 de agosto de 1994.

México, Estado de Jalisco, leyes. *Ley electoral del estado de Jalisco*. Decretos 20905 y 20906 publicados en el *Periódico oficial del Estado de Jalisco* el 10 de mayo de 2005.

North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performances*. Cambridge University Press, 1990.

North, Douglass C. *Institutional Change: a Framework of Analysis*. Economic History 9412001, Economics Working Paper Archive EconWPA, revised 14 Dec 1994, consultado en <http://ideas.repec.org>

North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Tr. Agustín Barcena, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Ramos Ruiz, Guillermo. *Evolución del Derecho electoral en Jalisco*, Gobierno de Jalisco, México, 1989.

Rodríguez Araujo, Octavio. *La reforma política y los partidos en México*. Siglo XXI, México, 1989.

Rodríguez Araujo, Octavio y Carlos Sirvent, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, Jorale Editores, México, 2005.

Periódico oficial del estado de Jalisco, Gobierno de Jalisco, México, 10 de mayo 2005, Tomo CCL, sección III, decretos 20905 y 20906.

Periódicos consultados:

Mural. *Guadalajara, Jalisco. Disponible en <http://www.mural.com>*

El Informador. *Guadalajara, Jalisco. Disponible en <http://www.elinformador.com.mx>*

Público. *Guadalajara, Jalisco. Disponible en <http://www.publico.com.mx>*

Personas entrevistadas:

RAMIRO GARZÓN. Jefe de Informática del Consejo Electoral del Estado de Jalisco 2001, director de Informática del Consejo Electoral del Estado de Jalisco 2001-2005, director de Informática del Instituto Electoral del Estado de Jalisco 2005 en adelante. Entrevista realizada el jueves 8 de diciembre en las instalaciones del IEEJ.

ALEJANDRO ELIZONDO. Consejero presidente del Consejo Electoral del Estado de Jalisco 2001-2005. Entrevista en el café La Martinique el martes 13 de diciembre de 2005.

GUILLERMO GÓMEZ REYES. Representante del PRI ante el Consejo Electoral del Estado de Jalisco, de finales del 2004 a principios del 2005. Entrevista en su despacho el jueves 15 de diciembre de 2005.

VÍCTOR HUGO BERNAL. Consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de Jalisco 2005-2010. Varias charlas informales.

ARMANDO IBARRA NAVA. Secretario del Consejo Electoral del Estado de Jalisco de 1995 a 1997 y consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de Jalisco 2005-2010.

Páginas web consultadas:

www.congreso.jal.gob.mx

www.ideas.repec.org

www.periodicooficial.jalisco.gob.mx

www.ssrn.com

www.mural.com

www.publico.com.mx

www.elinformador.com.mx