

J ESTUDIOS JALISCIENSE S

70

Noviembre de 2007

Democracia y transparencia

INTRODUCCIÓN

Laura Alarcón Menchaca

LAURA ALARCÓN MENCHACA

*Plebiscito, referéndum e iniciativa popular
en Jalisco. A diez años de distancia*

ALBERTO ARELLANO RÍOS

*Alternancia y Poder Judicial
en Jalisco (1995-2006)*

JORGE CEJA MARTÍNEZ

*El envejecimiento prematuro de la
alternancia política municipal en Jalisco*

ALICIA GÓMEZ

*Transparencia, democracia y
cambio institucional en Jalisco*

70 ESTUDIOS JALISCIENSES

Revista trimestral de El Colegio de Jalisco

DIRECTOR:

Agustín Vaca García

EDITORES:

José María Muriá Rouret, Jaime Olveda Legaspi, Angélica Peregrina Vázquez

APOYO TÉCNICO: Imelda Gutiérrez

CONSEJO EDITORIAL

Juan Manuel Durán (Universidad de Guadalajara); Claudi Esteva Fabregat
(El Colegio de Jalisco); Enrique Florescano (CONACULTA);

Jean Franco (Universidad de Montpellier); Antoni Furió (Universidad de
Valencia); Maryse Gachie-Pineda (Universidad de Tours); Moisés González Navarro
(El Colegio de México); Salomó Marqués (Universidad de Girona); José Luis
Martínez† (Academia Mexicana de la Lengua); Eugenia Meyer (Universidad Nacional
Autónoma de México); Pedro Tomé (CSIC-España)

COORDINADORA DE ESTE NÚMERO: Laura Alarcón Menchaca

Noviembre 2007

Democracia y transparencia

INTRODUCCIÓN

Laura Alarcón Menchaca 3

LAURA ALARCÓN MENCHACA

*Plebiscito, referéndum e iniciativa popular
en Jalisco. A diez años de distancia* 6

ALBERTO ARELLANO RÍOS

*Alternancia y Poder Judicial
en Jalisco (1995-2006)* 21

JORGE CEJA MARTÍNEZ

*El envejecimiento prematuro de la
alternancia política municipal en Jalisco* 32

ALICIA GÓMEZ

*Transparencia, democracia y
cambio institucional en Jalisco* 44

Asociados Numerarios de El Colegio de Jalisco:

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Gobierno del Estado de Jalisco
- Universidad de Guadalajara
- Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Ayuntamiento de Zapopan
- Ayuntamiento de Guadalajara
- El Colegio de México, A.C.
- El Colegio de Michoacán, A.C.
- Subsecretaría de Educación Superior-SEP

Estudios Jaliscienses

La responsabilidad de los artículos es estrictamente personal de los autores. Son ajenas a ella, en consecuencia, tanto la revista como la institución que la patrocina.

25 Aniversario



EL COLEGIO
de
JALISCO

El Colegio de Jalisco
5 de Mayo 321
45100 Zapopan, Jalisco
México
www.coljal.edu.mx

ISSN 1870-8331. Número de reserva 04-2006-072510563300-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Certificado de licitud de título No. 13623 y de licitud de contenido No. 11196, otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

Se terminó de imprimir el 30 de agosto de 2007
en Grupo Gráfico Consultor, S.C.

Enrique Díaz de León No. 13, Col. Centro, CP 44200, Guadalajara, Jalisco.

Introducción

El triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en el gobierno de Jalisco en 1995 fue el resultado de un proceso de cambio que se había dado en México y especialmente en el estado que a su vez generó una serie de transformaciones en su vida política. Después de más de sesenta años el poder pasó a manos de un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Las expectativas ciudadanas ante el triunfo se vieron plasmadas en la reforma política de 1997. Todo ello era el reflejo de un cambio en la cultura política, pues había un fuerte deseo de convertir nuestra incipiente democracia en una democracia deliberativa en la que los distintos actores sociales participaran activamente en las decisiones del gobierno. Ya era hora de no dejar en sus manos el destino del estado.

La reforma política de 1997 expresó las demandas ciudadanas que se habían presentado en los foros de consulta convocados por el gobierno y avalados por distintos grupos sociales. La inclusión de figuras como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, de las cuales habla Laura Alarcón Menchaca, propiciaron una gran expectación en los jaliscienses como un vehículo de cambio en la cultura política. Las dos primeras se percibían como los mecanismos que permitirían calificar de manera directa las decisiones que tomaran los representantes ya elegidos por la ciudadanía. Con ello pasaríamos de una democracia representativa a una participativa; cuidando de no convertir las decisiones de nuestros representantes en una constante calificación por parte de los ciudadanos. Las dudas sobre la viabilidad de estas figuras se externaron sobre todo en grupos de distinta filiación partidista al nuevo gobierno. El PRI expresaba, no sin razón, los riesgos que implicaban estas figuras para nuestra incipiente democracia. La iniciativa popular se convertía en un instrumento mediante el cual la ciudadanía expresaría sus propuestas para modificar alguna ley que respondiera a los reclamos ciudadanos. De tal suerte, que esta figura no arrojó oposición alguna además de que era más viable su ejercicio, como en efecto ha sido así.

La reforma al poder judicial fue uno de los puntos de discusión más álgidos entre los dos partidos políticos más importantes: el PRI y el PAN. El primero veía como un intento de la nueva clase política de restarle fuerza en uno de los poderes que había sido parte sustancial de su autoridad. En cambio, los panistas consideraban urgentes las

modificaciones en la materia para lograr ejercer plenamente su poder. El conflicto se acentuó pero la negociación entre las fuerzas prevaleció para llevar a su fin la reforma; fue un buen ejercicio de negociación. Sin embargo, como señala Alberto Arellano, la reforma al poder judicial es el ejemplo más representativo del cambio político que llevó a un cambio institucional intermitente ya que el cambio institucional “terminó por limitarlo [al cambio político] y colocarlo en una situación de estancamiento”.

A pesar de que algunos sectores en Jalisco externaban la limitada inclusión de demandas ciudadanas en la nueva reforma, las partes involucradas finalmente consideraron que aunque la reforma no era la esperada sí podíamos considerarla como un avance en nuestra incipiente democracia, era una práctica inicial de democracia deliberativa.

Todo ello permitió la consolidación de la alternancia, y en ello, la alternancia municipal es uno de los grandes ejemplos. Como lo señala Jorge Ceja, a partir de 1988, la alternancia en Jalisco a nivel municipal ha tenido un crecimiento constante. No obstante, 1995 fue el año en que con el triunfo del gobierno del estado en manos del PAN se aceleró aún más el proceso. A la fecha, solamente cuatro municipios de Jalisco no conocen la alternancia. Añade el autor, que “aunque la alternancia es una conquista ciudadana, hoy podemos observar que los beneficios han sido sobre todo para las élites gobernantes y los sectores tradicionalmente privilegiados”. El cambio ha sido insuficiente para lograr una democratización integral.

De tal suerte que la transparencia, como señala Alicia Gómez, “hoy en día resulta de una incomparable utilidad para el ejercicio con calidad de otros derechos” que se plasmaron en la reforma política porque “se justifica a sí misma en la medida en que entendemos que la información pública es un bien, un recurso, que pertenece al ciudadano”. Y como bien añade la autora, “de consolidarse una cultura de la transparencia como una nueva forma de participación en el espacio público y una ampliación del mismo, en nuestro país, los efectos secundarios en la disminución de la corrupción y en la eficacia de las decisiones públicas probablemente podrían darse por sentados”. Por ello, la calidad de la democracia tiene una estrecha relación con la transparencia.

Diez años han transcurrido y la ciudadanía percibe que los cambios no han sido como los esperaba. El PAN, llamado en ese momento el partido de la alternancia, se ha consolidado en el estado; por tercera

vez consecutiva ha logrado el poder en el gobierno estatal y se ha posicionado en un número considerable de los municipios.

Los cambios que generaron tanto interés en 1997 se han ido diluyendo. Existe en la sociedad jalisciense un sentimiento de que el gobierno de Francisco Ramírez Acuña reflejó una regresión a prácticas antidemocráticas. Vivimos la alternancia pero consideramos que “ha envejecido prematuramente” y que urge fortalecer mecanismos como la transparencia para mejorar la calidad de nuestra democracia. En el fondo, el problema es de cultura política y aquí los grupos en el poder, la ciudadanía organizada, las instituciones educativas y los diversos grupos sociales tenemos la obligación de pensar en nuevos mecanismos que nos permitan pasar de una democracia meramente procedimental a una auténtica democracia deliberativa.

Laura Alarcón Menchaca

Plebiscito, referéndum e iniciativa popular en Jalisco. A diez años de distancia

Laura Alarcón Menchaca
El Colegio de Jalisco

La cultura política de los pueblos se va modificando de acuerdo con las experiencias políticas que emanan de una multitud de factores; no son factores estáticos sino que están en constante cambio ya que los diferentes elementos confluyen y generan modificaciones en el comportamiento político de los ciudadanos. Un cambio de régimen puede ser un gran detonante para que los ciudadanos interactúen de manera distinta ante el acontecer político. Los pueblos tienen que ir generando una estructura jurídica que le dé forma y sentido a las decisiones políticas.

El debate en torno a la cultura política como precondition de la democracia no es una discusión acabada ya que son varios los factores que intervienen en la construcción de una cultura política. Almond y Verba¹ plantean que

si no existen culturas que por definición normativa sean más favorables para la estabilidad de la democracia, tampoco existe un conjunto de actitudes que pueda constituir una precondition para la existencia de la democracia. En todo caso, tales actitudes tienen una incidencia en el funcionamiento y la calidad de la democracia a través de dimensiones fundamentales del comportamiento político.²

Además, como señalan los autores, no necesariamente hay congruencia entre las actitudes políticas y la construcción de un gobierno democrático ya que

1. G.A. Almond y S. Verba. *The civil culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

2. Mariano Torcal. "Cultura política". Rafael del Águila. *Manual de ciencia política*. Madrid: Trotta, 2005, p. 245.

existen ciudadanos que creen en un sistema democrático pero son escépticos en cuanto a las reglas del juego. Mariano Torcal añade que los ciudadanos pueden adquirir nuevos valores democráticos a través de un proceso de aprendizaje o de resocialización adulta unido a un cambio de régimen.³ En estos procesos de resocialización, las instituciones, la nueva clase política y los nuevos actores desempeñan un papel central. No obstante, los ciudadanos deben de convertirse en el centro del cambio y decidirse a actuar como auténticos ciudadanos.

Las elecciones celebradas en Jalisco el 12 de febrero de 1995, modificaron sustancialmente el escenario del estado ya que triunfó el Partido Acción Nacional (PAN) después de que el poder estuvo en manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por más de seis décadas. El PAN obtuvo el gobierno del estado, la mayoría en el congreso local así como los cuatro municipios de la zona metropolitana donde viven casi el 80% de la población jalisciense. Ello hablaba de un cambio en el comportamiento político de los ciudadanos; acudieron 71% de los empadronados a ejercer su voto,⁴ lo que reflejaba un cambio en la cultura política de los jaliscienses. Apenas podíamos pensar en la construcción de la democracia de manera incipiente y el resultado de ello era el ascenso de la alternancia en Jalisco. El nuevo gobierno invitó a la ciudadanía a participar en una nueva reforma política a través de foros de consulta en que grupos de jaliscienses hicieron sus propuestas de cambio. Con ello, se iniciaba un proceso de resocialización política.

El presente artículo pretende hacer un análisis de las figuras que se incluyeron en la reforma política de 1997: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular en Jalisco a diez años de distancia como un reflejo del cambio en la cultura política de los ciudadanos.

El plebiscito y el referéndum son procedimientos de democracia directa o semidirecta por medio de los cuales la ciudadanía califica las decisiones del ejecutivo o la aceptación de una ley, reglamento o reforma. En

3. *Ibid.*, p. 246.

4. En las elecciones federales de 1994 acudió a las urnas más del 78% de los empadronados.

5. Norberto Bobbio *et al.* *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI, 1976, t. 2, p. 1395.

6. Juan Manuel Ramírez Sáiz. "Ciudadanía y poder local en el área metropolitana de Guadalajara, 1995-1997", p. 11. <http://168.96.200.17/ar/libros/lasa97/ramirezsaiz/pdf>.

el plebiscito, el pueblo se manifiesta ante una decisión política importante del ejecutivo sobre temas o asuntos relevantes; en cambio, el referéndum es un instrumento mediante el cual la ciudadanía aprueba o rechaza alguna ley, reglamento, reforma constitucional o acto administrativo, el cual puede ser facultativo u obligatorio. Gladio Gemma considera que el referéndum

es una de las posibles técnicas decisionales a disposición de los sistemas políticos. Maximiza la democracia participativa y la eficacia decisional en determinadas condiciones, que pueden y deben ser identificadas caso por caso, tema por tema. Es significativo que su utilización en los países democráticos haya sido, hasta ahora, muy limitada.⁵

La iniciativa popular permite que la ciudadanía tenga la capacidad de presentar, reformar, modificar, derogar o abrogar leyes, decretos, códigos o reformas a la Constitución. Es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos expresan propuestas y hacen efectiva su participación en diversas materias.

Las tres figuras constituyen recursos de los ciudadanos frente a sus propios representantes, quienes carecen de medios exactos para conocer la opinión de sus representados, cuando expiden leyes. Por ello, evitan que los representantes acaparen todo el poder político. Implican mayor democracia pero, al mismo tiempo vigencia de la institucionalidad, porque no son utilizados para reemplazar a las instituciones representativas, sino para complementarlas, cuando se percibe que no están funcionando adecuadamente.⁶

Jalisco y la reforma política

El ascenso al poder de Alberto Cárdenas Jiménez junto con una nueva clase política propició la discusión de una reforma política en la que las propuestas ciudadanas significaron una parte sustancial. A fines de 1995 el gobernador de Jalisco convocó a la realización de foros regionales para discutir con diversos grupos locales propuestas para la reforma del Estado y dividieron los temas en ejecutivo, legislativo, judicial, electoral y

municipal.⁷ El calendario para los foros inicialmente fue planteado por el gobierno; Jorge Alonso Sánchez, consejero electoral ciudadano, lamentó que el Consejo Electoral del Estado (CEEJ) no haya sido tomado en cuenta para los trabajos de la reforma y recordó que Cárdenas Jiménez incumplió los veinticinco compromisos por la democracia que como candidato suscribió con organismos civiles; además de que incumplió también incluir el referéndum, plebiscito y la iniciativa popular en la Constitución en sus primeros cien días de gobierno.⁸ Varios partidos políticos pequeños se quejaban de que la consulta era excluyente y se privilegiaba a los panistas. El líder del sector popular del PRI en Jalisco, Jesús Lomelí Rosas reclamaba que en la práctica sólo se haya invitado “a unos cuantos” a participar.⁹ La queja fue más contundente por parte de Jorge Alonso porque consideraba que

es un grave error político que la consulta fuera convocada por los tres poderes, al margen de los principales partidos políticos de oposición; estableció, y sostuvo que los institutos políticos son quienes deben acordar la mecánica de las consulta y la composición de la estructura que las organiza.¹⁰

Por las inconformidades planteadas, las autoridades estatales aceptaron que los tres partidos mayoritarios formaran parte de la Comisión Ejecutiva encargada de organizar los foros de consulta sobre los temas de la convocatoria para la reforma política. Además, decidieron aplazar la discusión sobre los foros debido al desacuerdo de los opositores y de los consejeros ciudadanos por su marginación como coordinadores ejecutivos de la reforma. La intención de ello fue para organizar a los distintos poderes, partidos, organizaciones civiles y al CEEJ. La Comisión Ejecutiva acordó la integración de cinco subcomisiones para planear, programar, organizar y coordinar los actos y actividades de la Consulta Pública. Además, se convino realizar un constante escrutinio de analistas,

7. “En siete días pretende el PAN la reforma del Estado en Jalisco”. *El Informador*. Guadalajara, 1º de marzo de 1997.

8. Jorge Alonso Sánchez. “La reforma política para Jalisco”. *Siglo 21*. Guadalajara, 16 de diciembre de 1995.

9. “No hay voluntad para el diálogo, dice el PRI”. *Siglo 21*. Guadalajara, 15 de enero de 1996.

10. Jorge Alonso Sánchez. “Los ausentes en el proceso”. *Siglo 21*. Guadalajara, 20 de enero de 1996.

11. “Es preciso hacer una reforma electoral como Dios manda”. *Siglo 21*. Guadalajara, 27 de abril de 1996.

12. “En siete días..., *cit. supra*.”

partidos y opinión pública para lograr un consenso en la reforma. De acuerdo los distintos actores, se propuso un nuevo calendario del 26 de abril al 1º de junio de 1996 en Guadalajara. Al inaugurar el primer foro en Lagos de Moreno, Cárdenas Jiménez expresó que la reforma del Estado tenía como objetivo garantizar la equidad y transparencia en los procesos electorales, crear mecanismos para garantizar el equilibrio de los poderes para evitar el autoritarismo y la corrupción, hacer fructífera y permanente la relación entre la sociedad y el gobierno, consolidar el federalismo y la autonomía municipal. También apoyó la inclusión del plebiscito y el referéndum en la Constitución local.¹¹ La nueva organización de los foros demostró el consenso que lograron amplios grupos políticos.

Se crearon gran cantidad de foros, y a mediados de 1996 se concentró el trabajo en las subcomisiones, las cuales analizaron las propuestas ciudadanas. En agosto la Universidad de Guadalajara organizó un seminario a cargo de Javier Hurtado, en el que académicos y personalidades políticas participaron con ponencias sobre la reforma del Estado. Durante los siguientes meses parecía que existía consenso entre miembros del CEEJ, los principales partidos políticos y funcionarios del estado para sacar adelante una reforma negociada. El Consejo político del PRI decidió abandonar la reforma la primera quincena de enero de 1997 “al considerar que las constantes ‘bravuconadas’ de los panistas, empezando por el gobernador, generaban un clima impropio para el trabajo en la mesa de las negociaciones de la reforma”.¹²

Después de las consultas populares, el 27 de febrero de 1997, el gobernador Alberto Cárdenas Jiménez hizo la propuesta de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de Jalisco, por lo que volvieron a llamar a los actores para la discusión del nuevo texto, lo que generó enfrentamientos entre miembros del Congreso. Senadores, diputados federales, diputados locales, presidentes municipales y regidores de la zona metropolitana de Guadalajara,

todos de filiación priista publicaron un desplegado a la opinión pública señalando que “el poder Ejecutivo traicionó la buena fe de los actores políticos legalmente establecidos en nuestra Entidad, ya que las opiniones vertidas por éstos en los foros de consulta no aparecen en el documento final”.¹³ Dirigentes y representantes de partidos como el Partido Popular Socialista (PPS), Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) y Partido Demócrata Mexicano (PDM) expresaron su desacuerdo con la reforma política ya que, según ellos, el objetivo era afianzar la posición política del PAN en Jalisco.¹⁴

Con los ánimos exaltados se inició la sesión del 6 de marzo de 1997 en el Congreso del estado en la que el diputado de la bancada priista, Juan José García de Quevedo Baeza, cuestionaba el lenguaje emotivo del gobernador para avalar la reforma política. Diputados del PRI acusaban a los panistas de mayoriteo, acusación que distintas fuerzas políticas habían hecho al PRI para sacar la reforma política federal de 1996. Los priistas señalaban que los panistas buscaban sacar una reforma al vapor.

En el debate, el diputado priista García de Quevedo Baeza expresó sus dudas sobre la viabilidad de hacer adiciones a la Constitución local, ya que el artículo 110 solo permite reformas y lo que se estaba planteando era hacer adiciones que podían contravenir a lo dispuesto en la Constitución federal.

La figura de referéndum y la figura de plebiscito que se contienen en esta iniciativa, constituyen formas de expresión de gobierno no contempladas por la Constitución federal, por lo cual resultarían, de aprobarse la reforma, contrarias al artículo 41 de la citada Constitución, que previene que las constituciones de los estados en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal y, por otra parte, el artículo 115 del mismo ordenamiento federal, determina que los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno... republicano, representativo y popular.¹⁵

13. “A la opinión pública”. *El Informador*. Guadalajara, 5 de marzo de 1997.

14. “PPS, PVEM y PDM, también contra la reforma política”. *El Informador*. Guadalajara, 7 de marzo de 1997.

15. Congreso del Estado de Jalisco. Diario de los debates. Sesión del 19 de marzo de 1997. <http://www.congreso.jal.gob.mx/serviciodiariodedebates/diario.cfm> Consultado el 16/04/2007.

El mismo diputado insistía en que el referéndum y el plebiscito no fortalecen nuestra vida democrática y que presentaba graves y grandes riesgos,

yo quisiera, señores diputados, que reflexionen sobre estas dos figuras, que implican más correr muchos más riesgos para la democracia, que fortalecerla y que al tiempo, pensando que esto tiene un absoluto, un absoluto olor popular, por esto de la democracia directa, podríamos al tiempo arrepentirnos y podríamos acabar como víctimas de grupos económicos y de grupos de presión que hiciesen a su antojo leyes, jugando con el estado de ánimo de la población.¹⁶

16. *Idem.*

El diputado Fernando Guzmán Pérez Pelaez rebatió esa postura señalando que estas figuras no violentan la democracia representativa sino que más bien responden “con valor al reto que demandan las sociedades modernas, de participación y de espacios”. Sin embargo, reconoció los riesgos que ello implica ya que la historia así lo ha demostrado: “no tengamos temor del ejercicio de nuestras libertades; son también, cuando los pueblos y las sociedades las usan con responsabilidad, instrumentos de concordia, de equilibrio político, de discernimiento pacífico de las controversias y de avances civilizados y democráticos”.¹⁷

17. *Idem.*

García de Quevedo Baeza reiteraba que el

referéndum y plebiscito rompen y anulan matices, su decisión implica la desaparición de lo otro, la desaparición del otro, no permite el matiz democrático, no permiten la negociación democrática, son formas, [...] riesgosas en esta democracia que estamos construyendo los jaliscienses con dificultades pero por camino seguro.¹⁸

18. *Idem.*

Al día siguiente, el 20 de marzo, el Congreso aprobó, con 36 votos a favor de 37 diputados que había, las adiciones y reformas a la Constitución estatal lo que dio fundamento a la Reforma Política. Las dos figuras se aprobaron para aplicarse en los poderes ejecutivo y legislativo y a nivel municipal, lo que resultó

novedoso ya que no existían en México. El CEEJ es quien tendrá a su cargo la realización de los procesos de plebiscito y referéndum.

Una serie de candados, sin embargo, quedaron vigentes en las figuras de plebiscito y referéndum, que a decir de algunos legisladores priistas, son el seguro para el gobernador en turno, en el caso de que el próximo Congreso de Jalisco, la LV Legislatura, fuera mayoritariamente de un partido distinto al de Alberto Cárdenas Jiménez.¹⁹

La iniciativa popular también vino a modificar la normatividad, ya que podían plantear iniciativas de ley el gobernador, los diputados, el Supremo tribunal en el ramo de justicia y los ayuntamientos en su competencia. Con la reforma, la iniciativa debe estar apoyada por el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos. La ley electoral fue aprobada el 28 de abril de 1997 y el 31 de enero de 1998 fue aprobada la Ley de participación ciudadana para el estado de Jalisco.

Las dudas sobre el carácter del plebiscito y del referéndum hacían pertinente las aclaraciones que planteaban algunos expertos, como lo hizo en su momento Javier Hurtado, quien señalaba la urgencia de una mayor democracia pero también insistía en la urgencia de la institucionalidad y por ello decía que el plebiscito y el referéndum son conceptos que se usan como sinónimos y de manera poco fundamentada. Aclaraba que el plebiscito debía definirse como la “consulta directa que los poderes Ejecutivo o Legislativo de la entidad realizan a los electores para que expresen su aprobación o rechazo a un acto o decisión de gobierno, cuyos efectos se consideren trascendentes para la sociedad jalisciense”.²⁰ Añadía que no procedía convocar a plebiscito para definir la continuidad o no del gobernador en su cargo. En cambio, el referéndum lo planteaba como

el procedimiento a través del cual los ciudadanos de Jalisco expresan su aprobación o desaprobación sobre la

19. “El parto, tras 2 días de intensas negociaciones”. *El Informador*. Guadalajara, 21 de marzo de 1997.

20. Javier Hurtado. “Sobre el plebiscito y el referéndum”. *Siglo 21*. Guadalajara, 4 de junio de 1996.

21. *Idem.*

22. *Idem.*

23. Javier Hurtado. “Los peligros de la reforma”. *Siglo 21*. Guadalajara, 3 de diciembre de 1996.

24. Así lo señala María Marván, sin embargo Alberto Aziz dice que la figura del referéndum se contempla en muy pocos estados del país. Alberto Aziz. “Referéndum y ciudadanía”. *Perfiles Latinoamericanos*. México: FLACSO, año 7, núm. 12, junio de 1998, pp. 201-225.

25. Entrevista con Tarcisio Rodríguez, ex presidente del Comité Ejecutivo Regional del PAN. México, D.F., 18 de mayo de 2007.

incorporación a la Constitución del Estado de reformas trascendentes en las que se encuentre en controversia el espíritu de ella, o su posible contradicción con la Constitución general de la República o las leyes federales así como aquellas que impliquen la modificación de la estructura constitucional del gobierno, o la duración de los periodos constitucionales. Por ejemplo, instaurar un sistema parlamentario, modificar la duración en el cargo de autoridades elegidas por el voto directo y definir si se autoriza o no la reelección del gobernador.²¹

Hurtado señalaba que si se incorporaban estas figuras de democracia directa, “estamos seguros de que Jalisco habría avanzado en democracia, pero también en institucionalidad”.²² Seis meses más tarde Hurtado insistía en que “sería muy lamentable que en Jalisco el proceso de reforma política, caracterizado por una amplia participación ciudadana, a final de cuentas quede atrapado entre las propuestas de los partidos”.²³

A diez años de distancia

Las condiciones mismas de la discusión dejaron las bases para propiciar o evitar ejercer los instrumentos de democracia directa. Chihuahua había incorporado el plebiscito y el referéndum en el ámbito estatal, pero Jalisco fue el primer estado que las incluyó a nivel municipal.²⁴ Tarcisio Rodríguez, panista con amplia trayectoria en Jalisco, señaló que la propuesta de incluir estas figuras en la legislación de Jalisco obedeció a una iniciativa de panistas imitando la propuesta de Chihuahua.²⁵ Sin embargo, añadió que sí estaba dentro del proyecto de Alberto Cárdenas ya que él mismo preguntó a sus paisanos la conveniencia de aceptar la candidatura al gobierno de Jalisco. La euforia política en la que se encontraba el estado por el triunfo de la alternancia magnificó los alcances de estas figuras de democracia directa.

La complejidad en la reglamentación de las figuras del plebiscito y del referéndum han limitado las posibilidades para ejercerlas, en cambio, las

características de la iniciativa popular han hecho posible su ejercicio. Esto es explicable ya que las dos primeras pueden trastocar la representatividad de las autoridades y pueden convertirse en un instrumento que busque aniquilar la posición de las minorías.

Dos veces se ha planteado en Jalisco la posibilidad de realizar un plebiscito. La primera de ellas se hizo en 2002, ante el CEEJ en el municipio de Tenamaxtlán, pequeño municipio de la región de la sierra de Amula con 7 047 habitantes, ubicado en el centro-sur del estado. El conflicto se suscitó por la construcción de unos baños públicos en el cuadro de la plaza México en la cabecera municipal. La petición fue hecha en abril de 2002 e informada por el presidente del Consejo Electoral, Alejandro Elizondo Gómez. El organismo se comprometió a dar respuesta en los siguientes días, después de analizar su factibilidad y definir si sería plebiscito o referéndum. “Es una petición del Partido Verde Ecologista (PVEM) por la instalación de unos baños en Tenamaxtlán y se le tendrá que dar respuesta de si procede o no este plebiscito, o decir si [lo que procede] es un referéndum, es un proceso municipal, es un proceso que no es sencillo” dijo Elizondo Gómez.²⁶ Dos días más tarde, el representante del PVEM, Luís Guillermo Saldaña, criticó que el CEEJ no cumpliera con los tiempos que establece la ley.²⁷ La dirigencia del Partido de la Revolución Democrática (PRD) comentó que “el Consejo Electoral ni siquiera tuvo capacidad para dar respuesta a la solicitud de plebiscito que le fue presentada por los habitantes de Tenamaxtlán”.²⁸

La petición del plebiscito no prosperó con el argumento de que la obra había sido aprobada por el cabildo el 12 de enero de 2002 y la solicitud se presentó hasta el 12 de abril cuando ya estaba vencido el plazo de 30 días hábiles que marca la ley para este fin.²⁹ Sin embargo, el director de la Unidad de Transparencia e Información del Instituto Electoral del Estado de Jalisco (IEEJ),³⁰ Tlacaél Jiménez Briseño, informó en mayo de 2007 que “sólo se conoció de la existencia de un Plebiscito

26. “Solicitan en Tenamaxtlán plebiscito al Consejo Electoral”. *Mural*. Guadalajara, 23 de abril de 2002.

27. “En sesión del CEEJ anticipan riesgos”. *El Informador*. Guadalajara, 25 de abril de 2002.

28. “Antes de empatar elecciones debe consultarse a los ciudadanos: PRD”. *El Informador*. Guadalajara, 5 de mayo de 2002.

29. “Reitera el CEEJ disposición para trabajar en armonía y en equipo”. *El Informador*. Guadalajara, 15 de mayo de 2002.

30. En 2005 el CEEJ cambió a IEEJ.

31. Correo electrónico enviado a Cris-
tina Alvizo Carranza, mayo de
2007.

32. “Factible el plebiscito para puente
en Las Rosas”. *El Informador*.
Guadalajara, 26 de agosto de 2005.

33. *Idem*.

34. *Idem*.

en nuestro Estado y éste fue en el año de 2002 en el municipio de Tenamaxtlán, Jalisco”.³¹

El segundo intento de plebiscito se echó como una moneda al aire, ya que no fue propiamente una propuesta pues no se presentó ante el IEEJ dentro de los parámetros que marca la ley. La sugerencia se suscitó por la discrepancia entre las autoridades y los vecinos de la colonia Chapalita por la construcción de un puente elevado o un túnel en las avenidas de Las Rosas y Adolfo López Mateos en Guadalajara. Por ello, en agosto de 2005 coincidieron el consejero electoral, Carlos Martínez Maguey y el diputado local por el PRI, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, en que era posible convocar a la ciudadanía a un plebiscito para determinar su factibilidad. El enfrentamiento se gestó por la inconformidad de los vecinos de la colonia Chapalita a que se construyera el puente “quienes argumentan que el proyecto original no contemplaba un paso elevado, sino un puente subterráneo”.³²

Para que se diera el plebiscito, el artículo 84 de la Constitución del estado contempla que se puede someter a plebiscito municipal la construcción de una obra pública propuesta por la autoridad municipal o el 2.5% de ciudadanos del municipio registrados en el padrón electoral. De esta manera, el IEEJ puede organizarlo y una vez solicitado “el presidente del Instituto Electoral deberá presentar una propuesta de dictamen que tendrá que ser aprobado por mayoría calificada de los consejeros integrantes del Pleno”.³³ El IEEJ es el encargado de organizar el plebiscito instalando las casillas necesarias y debe registrarse por la reglamentación legal. El diputado priista lamentó tener que recurrir a un plebiscito porque las autoridades no se apegan a lo estipulado en los planes de desarrollo municipales. Sandoval Díaz solicitó a la Secretaría de Desarrollo Urbano que ordenara la apertura de los carriles centrales de la avenida López Mateos hasta en tanto no se tomara una decisión al respecto.³⁴

La discusión entre autoridades y vecinos continuó y éstos interpusieron una demanda ante el tribunal administrativo. La actitud del gobierno fue cambiando y

ya en septiembre de 2005 abrió la posibilidad de no construir el puente elevado. Sin embargo, el 11 de septiembre un grupo de comerciantes de la zona se manifestaron en contra del túnel porque consideraban que sus intereses se verían afectados, específicamente los comerciantes de Plaza del Ángel ubicada en López Mateos esquina con la calle Cubilete. La autoridad optó por la construcción del túnel el cual se inauguró en junio de 2006. La solución fue dada por la autoridad y durante el proceso no se volvió a señalar la posibilidad de hacer un plebiscito. A pesar de que no se utilizó este mecanismo, las autoridades escucharon a las partes, tomaron la decisión y lograron la conformidad, por lo menos de los vecinos. A pesar de que el plebiscito no se presentó, el ejercicio de diálogo y consenso entre las partes involucradas dio muestras de otras prácticas de acción en política. Aunque el avance ha sido lento, de alguna manera la ciudadanía señaló al gobierno sus límites en el ejercicio del poder ya que la autoridad ha estado acostumbrada a cambiar proyectos de acuerdo a su conveniencia o de algún grupo.

La práctica de la iniciativa popular ha significado un importante ejercicio democrático. La primera experiencia fue propuesta por el colectivo Voces Unidas (VU) para promover la aprobación de la ley contra la violencia intrafamiliar. El 26 de marzo de 1999, 40 872 jaliscienses³⁵ apoyaron la propuesta, cifra que sobrepasaba en más del doble el requisito plasmado en la ley, de los cuales, el 62% de los firmantes fueron mujeres y el 38% hombres.³⁶ En mayo, las comisiones legislativas emitieron un dictamen parcial “con disposiciones sustantivas en términos de prevención y atención a la violencia intrafamiliar”.³⁷ La demanda ciudadana reflejaba la conciencia de que la violencia intrafamiliar no distingue clase social, grupo étnico, nivel cultural, educacional y religioso y que en su mayoría las víctimas son mujeres y niños. No obstante, la agrupación Círculo de Mujeres para México y por México, AC, a través de su presidenta, Marisela Moguel de Cruz, presentó una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) en febrero de 2000 en contra de los miembros del Congreso de Jalisco por falta de

35. “Por no promover la adecuación de la ley para enfrentar con mayor eficacia la violencia intrafamiliar”. Recomendación 7/2000. <http://www.cedhj.org.mx/recomendaciones/crec0007.html>

36. Ramírez Sáiz señala que fueron 42 000 y es quien da el porcentaje de mujeres y hombres basado en el periódico *Público*, 27 de marzo de 1999. Juan Manuel Ramírez Sáiz. “La democracia directa y las vicisitudes de su ejercicio: el caso de la iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar en Jalisco”. Jorge Regalado Santillán y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coords.). *Intervención ciudadana e innovaciones políticas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003, pp. 131-151.

37. “Por no promover la adecuación de la ley para enfrentar con mayor eficacia la violencia intrafamiliar”. Recomendación 7/2000. Queja 294/2000/IV. <http://www.cedhj.org.mx/recomendaciones/crec0007.html>

38. Ramírez Sáiz, “La democracia directa...”, p. 141.

39. Acuerdo del Pleno del Instituto Electoral del Estado de Jalisco mediante el cual se ordena remitir al Congreso del Estado de Jalisco, la iniciativa popular de “Ley que establece el derecho a la pensión alimenticia para adultos mayores de 70 años residentes en el estado de Jalisco” en términos del artículo 55 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Instituto Electoral del Estado de Jalisco. Título. ACU-059-200G Guadalajara, Jal., 15 de mayo de 2006. <http://www.ieej.org.mx/leytransparencia/ordinaria/plenolacuerdosplenol2006/e150506/7.pdf>. Consultado el 07/05/2007.

respuesta en los tiempos que marca la ley a la primera iniciativa popular. Por ello, la CEDH le hizo una recomendación al diputado Juan Carlos de la Torre González como presidente del Congreso para que tomara en consideración esta recomendación.

A pesar de que la ley fue aprobada no en los términos totales propuestos por los grupos ciudadanos, Ángeles González, representante de VU ante la Cámara, consideró más tarde que el balance era favorable. Se aprobó la propuesta por los ciudadanos, y se creó el Instituto Estatal para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, que puede intervenir en casos de denuncia sobre este tipo de violencia.³⁸ A pesar de que el ejercicio de democracia significó un gran avance, las limitaciones también se manifestaron; había cierta renuencia por parte de algunos diputados para hacer avanzar la iniciativa popular. Sin embargo, la propuesta ciudadana prosperó y se convirtió en la primera iniciativa que la sociedad jalisciense proponía.

La segunda iniciativa popular en Jalisco se presentó el 24 de septiembre de 2004 ante el CEEJ mediante un escrito firmado por Gilberto Parra Rodríguez, representante de Braceroproa, Centro de Atención al Migrante y Movimiento por la Reivindicación del poder ciudadano, presentando el proyecto de iniciativa popular de “Ley que establece el derecho a la pensión alimenticia para los adultos mayores de 70 años, residentes en el Estado de Jalisco”. Tres meses más tarde el CEEJ declaró procedente el registro del proyecto.

El veintinueve de marzo de dos mil seis, el promovente de la iniciativa popular Gilberto Parra Rodríguez, mediante escrito presentado ante la Oficialía de Partes del Instituto Electoral del Estado de Jalisco, adjuntó tres mil trescientas dos fojas útiles que contiene firmas originales de los ciudadanos que apoyan el proyecto de iniciativa popular y un legajo de cinco fojas que contienen sesenta y tres firmas originales y el resto en copias de formato de iniciativa popular.³⁹

El 11 de mayo de 2006, el IEEJ aprobó el dictamen por el cual se declaró procedente remitir la iniciativa popular

al Congreso ya que cumplió con los requisitos en cuanto al porcentaje de firmas recabadas, 1.04% del total de ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos de Jalisco. En marzo de 2007 el grupo de ex braceros se entrevistó con los titulares de las comisiones de Hacienda, Desarrollo Humano y Puntos Constitucionales del Congreso de Jalisco solicitándoles resolución a su petición hecha a los diputados de la legislatura anterior. El diputado panista Jorge Salinas Osornio, presidente de la Comisión de Hacienda, se comprometió a darle salida a la demanda; en cambio, el priista Jaime Prieto Pérez, vocal de la Comisión de Desarrollo Humano, comentó que el dictamen heredado por el grupo parlamentario del PDR de la anterior Legislatura tenía varias imprecisiones en cuanto al universo de beneficiarios. “Consideró que la legislación, que constará a lo mucho de cinco artículos, deberá establecer candados para evitar que estos programas se partidicen, sobre todo durante las campañas políticas”.⁴⁰ El diputado añadía que la pensión rondaría entre los 600 y 700 pesos al mes.

Los diputados de la actual Legislatura en Jalisco están dispuestos a apoyar la iniciativa para entregar una pensión alimenticia a las personas de la tercera edad. El actual gobernador, Emilio González Márquez, apoya la medida aunque, como comenta Salinas Osornio, deben ver de dónde sacan los recursos. El 16 de abril de 2007, un grupo de ancianos junto con el líder de la iniciativa, Parra Rodríguez, solicitaron explicaciones a los diputados por la falta de resolución sobre la iniciativa. Salinas Osornio respondió que el gobernador está buscando ampliar la cobertura más allá de la propuesta ciudadana. El diputado priista Abel Salgado Peña declaró que el gobernador señaló que se requieren 250 millones de pesos al mes para poder otorgar la pensión alimenticia.⁴¹

El secretario de Desarrollo Humano, Martín Hernández Balderas, señaló que el programa comenzará atendiendo en el primer año al 20 por ciento de los 70 mil adultos mayores de la entidad en extrema pobreza. El gobernador González Márquez reconoció que no ha presentado la iniciativa pero que tiene el compromiso de entregarles la pensión lo más pronto posible a los adultos

40. “Fija el Congreso local plazo para aprobar ley de derecho a pensión alimenticia de ancianos”. *La Jornada*. Jalisco. Guadalajara, 21 de marzo de 2007.

41. José David Estrada. *Mural*. Guadalajara, 17 de abril de 2007, Secc. comunidad

42. “La pensión para adultos mayores va: gobernador”. *Público*. Guadalajara, 18 de abril de 2007.

mayores y agregó que lo importante era iniciarlo y paulatinamente aumentaría la cobertura.⁴² Se pretende llegar, a finales de año, a 10 mil ancianos beneficiados. Hernández Balderas añadió que el gobierno quiere ir más allá presentando no solo un programa de pensión sino toda una estrategia que incluya elementos como la afiliación al Seguro Popular, subsidios al transporte público mediante los transvales y apoyo jurídico por parte de las dependencias del gobierno estatal. A pesar de la lentitud con la que marchan los procesos, parece que existe voluntad entre las partes para lograr una ley que favorezca a uno de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Por las condiciones de las tres figuras analizadas, la única que ha podido llegar a buen término es la iniciativa popular ya que la ciudadanía demanda una nueva ley, en cambio, el plebiscito y el referéndum pretenden calificar aquello que ya ha sido decidido por los representantes. El referéndum ni siquiera ha sido sugerido a pesar de que en sus inicios el gobernador Cárdenas lo señalaba como un medio para calificar su gobierno, pero era por la confusión que tenía sobre la naturaleza de la figura. Tanto en el plebiscito como en el referéndum entran en juego otros factores que no han hecho posible su ejecución.

La democracia deliberativa empieza a formar parte de manera incipiente de algunos grupos sociales, lo que refleja un cambio en la cultura política. No obstante, la debilidad de la ciudadanía y el intento de la autoridad de no verse limitado por los ciudadanos, ha impedido el ejercicio del plebiscito y el referéndum. Como señala Torcal, los ciudadanos pueden adquirir nuevos valores a través de un proceso de aprendizaje; y en ello la clase política y los grupos sociales organizados se convierten en los actores centrales de los procesos de resocialización política.

Alternancia y Poder Judicial en Jalisco (1995-2006)

Alberto Arellano Ríos
Universidad de Guadalajara

La alternancia de 1995 trajo consigo una serie de reajustes en las relaciones que hasta ese momento se daban en el sistema y régimen político local. La salida del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la gubernatura de Jalisco, las cuatro alcaldías de la Zona Metropolitana de Guadalajara y otras importantes del Estado, así como la pérdida de la mayoría en el Congreso de Jalisco, fue vista como una oportunidad para profundizar el cambio político. Y aunque hubo cambios profundos en el entramado institucional del régimen, algunos no fueron efectivos.

Uno de estos fue, sin duda, el que los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) intentaron hacer al Poder Judicial. Sobre todo el gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez. Sin embargo, antes de describir en qué consiste que el cambio institucional en el Poder Judicial no hubiera sido efectivo, es necesario, a fin de tener claridad en el análisis, diferenciar la alternancia, el cambio político y el cambio institucional en el plano conceptual. Esto porque en el caso de Jalisco existe una confluencia empírica de las categorías anteriores que puede prestarse a la confusión.

Cambio político, alternancia y cambio institucional

En primer lugar, el cambio político se encuentra ligado a un proceso de los llamados transicionales a la democracia. En el cambio político hay una salida de un régimen totalitario, autoritario o dictatorial a uno más o menos democrático.¹ En él se comprende el contexto político, social y económico para la puesta en marcha de una serie de transformaciones y redefiniciones sustantivas del régimen. En este proceso de cambio la acción política y social de los actores e instituciones se encaminan en principio a la instauración de una democracia electoral. La teoría política actual cuestiona este ciclo y plantea la meta de instaurar una democracia sustentada en la ciudadanía.²

La alternancia, por su parte, se comprende básicamente como la espera de turno de algún grupo o partido político para gobernar en diferentes espacios del poder por la vía del voto; y es más significativa cuando esta posibilidad es real. Recordemos que aun cuando formalmente existía esta posibilidad en el régimen mexicano priísta, en los hechos era impensable. La alternancia, por lo tanto, está vinculada generalmente a un sistema de elecciones competitivas.

Finalmente, el cambio institucional se emplea de manera restringida a una realidad en la que los procesos de reforma o ajuste de las instituciones políticas concretas son el punto de discusión entre los actores. El cambio institucional se lleva a cabo, por un lado, cuando distintos sujetos y organizaciones involucradas hacen hincapié en las instituciones deseadas, y por el otro, cuando sus anhelos de cambio se enfrentan con las resistencias e intereses de otros actores y organizaciones.³ Consecuentemente, el cambio institucional se puede dar en un gran proceso de transformación política como la puesta en marcha de una ambiciosa reforma del Estado, o mediante las diversas reformas legales que se presentan regularmente en los sistemas democráticos.

1. El cambio político equivale a decir cambio *del* o en *el* sistema político. El cambio se da en todos o en algunos componentes del sistema como son: a) la *cultura*, b) la *estructura*, c) los *grupos*, d) los *leadership*, y e) las *orientaciones políticas*. Vid. Leonardo Morlino. *¿Cómo cambian los regímenes políticos?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 30 y 33-34.

2. Actualmente el pensamiento político cuestiona la democracia schumpeteriana, así como aquellas que aunque cumpliendo con el canon de Robert Dahl son en la práctica más democráticas o democracias inciviles. Vid. por ejemplo, el trabajo que coordinó Guillermo O'Donnell: PNUD. "Exploración sobre el desarrollo de la democracia". *La democracia en América Latina*. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Nueva York: ONU, 2004, pp. 49-73.

3. Adrián Acosta Silva. "Cambio Institucional". Laura Baca Olamendi. et al. *Léxico de la política*. México: FCE-FLACSO-CONACYT, 2000, p. 19.

En el primer caso, el cambio institucional se inserta en los grandes procesos transicionales y se lleva a cabo porque los actores lo contemplan desde la perspectiva de hacer más eficaz al Estado. Es una forma re-fundar y re-legitimar las instituciones del régimen político.⁴ En el segundo caso, el cambio institucional responde a una lógica en la cual se atiende a una ciudadanía cada vez más demandante de un óptimo desempeño del entramado institucional del Estado.

Hecha la precisión anterior, es posible señalar que en Jalisco se asistió a un escenario en el cual el cambio político propició la alternancia y el cambio institucional. Sin embargo, este último, que fue producto del primero, terminó por limitarlo y colocarlo en una situación de estancamiento. En otras palabras: que el cambio institucional fue “intermitente”⁵ y afectó el rumbo del cambio político democratizador.

Y aunque se pueden señalar varios procesos de cambio institucional intermitentes en el régimen de Jalisco, el que mejor representa esta situación es el del Poder Judicial. No obstante, el cambio institucional en este poder y su relación con el cambio político se comprenderá mejor si se establece una relación sociológica con el fenómeno de la alternancia.

La alternancia en Jalisco

La llegada del PAN a importantes espacios del régimen político en Jalisco se debió a varios factores algunos estructurales y otros coyunturales. En los primeros están: a) la crisis en los canales tradicionales de participación (el corporativismo); b) la crisis del sistema de partidos no competitivo; c) los desajustes entre las demandas y la incapacidad de las instituciones para resolverlas; y d) la crisis del pacto político que sostenía a la élite que había monopolizado el poder.⁶

En los factores coyunturales se encuentran las explosiones del 22 de abril en 1992, el entorno de inseguridad pública, el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, y la percepción de la grave

4. La transición mexicana a la democracia debe entenderse como una transición votada en contraparte a las transiciones pactadas. En la transición mexicana hay muchos pactos y acuerdos pero en torno a que el voto fuera el factor del cambio político. Hoy el elemento electoral no basta para instaurar una democracia efectiva.

5. El cambio institucional es intermitente porque se tienen intempestivas ansias de cambio y periodos de estancamiento. Su carácter intermitente señala que el cambio institucional se interrumpe o cesa. Vid. B. Guy Peters. “El neo-institucionalismo histórico”. *El nuevo institucionalismo*. Teoría institucional en Ciencia Política. Barcelona: Gedisa, 2003, pp. 99-107.

6. Alicia Gómez López. *Crisis y transición en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1997, p. 182.

7. Jorge Alonso. *El cambio en Jalisco*. Las elecciones de 1994 y 1995. Guadalajara: CEEJ-Universidad de Guadalajara-CIESAS, 1995, pp. 206-208.

8. Laura Patricia Romero. *Jalisco: Hacia una democracia gobernable*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2001, p. 106.

9. Cfr. Alberto Cárdenas Jiménez. "Discurso de toma de posesión". *Diario de los debates*. Guadalajara: Congreso de Jalisco, 1 de marzo de 1995, año III, tomo XXXII, núm. 345, p. 88.

10. Por mimetismo político debe entenderse la capacidad de un individuo o grupo político para adaptar acciones y/o programas políticos que se construyen fuera del grupo o están en el entorno.

corrupción y autoritarismo del gobierno de Guillermo Cosío Vidaurri. Estos hechos con los problemas estructurales anteriores, provocaron la irritación social que se expresó en el voto de castigo hacia el PRI.

La alternancia fue posible gracias a la posibilidad de usar el voto como instrumento de cambio pacífico. La amplia participación electoral que se preveía días antes de la jornada electoral, así como la insatisfacción entre la ciudadanía jalisciense inhibió la maquinaria del Estado a que cometiera un fraude. La alternancia fue posible no por un ánimo democratizador del régimen priísta, sino por el temor de una grave crisis post-electoral que intranquilizaría a los mercados internacionales y pusiera en apuros el recién iniciado gobierno del presidente Ernesto Zedillo. De esta forma, el 1 de marzo de 1995 se dio una alternancia pragmática y no programática en Jalisco.⁷

Si bien Alberto Cárdenas mostró un proyecto democrático en su plataforma política de 1995, ésta no sólo entró en contradicción con sus promesas de campaña sino que fue rebasada.⁸ Es más, cuando el PAN tomó el poder político la ausencia de una alternancia programática quedó en evidencia, pues en su toma de posesión no mencionó que llevaría a cabo una reforma del Estado.⁹

Serían una serie de hechos coyunturales los que poco a poco le darían forma a la necesidad de transformar por completo al régimen político. Así, Alberto Cárdenas lanzó la convocatoria a una ambiciosa reforma política en diciembre de 1995. Reforma que se concretó el 20 de marzo de 1997. Hubo así en el primer gobierno panista una especie de *mimetismo político*.¹⁰

La reforma buscó hacer grandes cambios institucionales en el régimen político. Los cambios se hicieron en materia electoral, administrativa, en el Ejecutivo, en el ámbito municipal, en el Legislativo y en el Poder Judicial. Sin embargo, la reforma política al Poder Judicial "fue la más limitada debido a la posición priísta de mantener el control de este poder

para defensa de sus intereses”.¹¹ Con ello, quedó en evidencia que si bien la alternancia en Jalisco trastocó los mecanismos de interacción del régimen político no pudo transformarlos por completo. Al menos en el poder Judicial.

Poder Judicial y cambio institucional

Los procesos de cambio y diseño institucional son fuente de conflicto entre los actores políticos. En esta tesitura, cuando Alberto Cárdenas puso en marcha la reforma política de 1997 no estuvo exenta de un complejo proceso de interacción y negociación política. Así, las reformas que causaron mayor conflicto político fueron las del Poder Judicial. Tanto que en momentos pusieron en riesgo la reforma en su conjunto.

Si bien hubo acuerdos y avances en la mesa de reforma al Poder Judicial, éstos se dieron sólo en los cambios formales. La mayor discusión entre los nuevos actores, entiéndase los panistas, contra los antiguos actores: los priístas, se dio en la necesidad de cambiar o no a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia (STJ). El conflicto político se limitó entonces a la necesidad de renovar a los actores políticos del Poder Judicial.

El gran desacuerdo entre el PAN y el PRI, en el proceso a la reforma, antes y el subsiguiente a ella, se pudo entender básicamente por el incumplimiento de una regla no-escrita. Esta regla insinuaba que los magistrados en bloque presentaban su renuncia al gobernador entrante. Sin embargo, la alternancia panista en la gubernatura de Jalisco ya no la hizo operable.¹²

Asuntos como el de la “jubilación o no-jubilación” de los magistrados, y algunas intromisiones del gobierno de Alberto Cárdenas sobre quién debería ocupar la presidencia del STJ, marcaron su relación con el Poder Judicial. Pese a ello, las redes que por décadas el Poder Judicial construyó con el priísmo local, las

11. Romero, *op. cit.*, pp. 258-261.

12. Cfr. Alberto Arellano Ríos. “Alternancia, redes y cambio institucional en el Poder Judicial de Jalisco (La reforma política de 1997)”. Zapolpan: El Colegio de Jalisco, 2006, pp. 109-141. [tesis de maestría]

13. *Ibid.*, pp. 142-194.

barras y colegios de abogados, así como con la Universidad de Guadalajara, se hicieron efectivas para defenderse frente a un panismo deseoso, por un lado, de acabar con los antiguos mecanismos de relación política, y por el otro, de juzgar a los exgobernadores Guillermo Cosío y Carlos Rivera.¹³ No obstante el escenario anterior, se llevaron a cabo cambios significativos al entramado institucional del poder Judicial.

Cuadro 1. Principales cambios institucionales al Poder Judicial

Cambios informales	
Antes	Después
• Los magistrados en bloque presentaban su renuncia al gobernador entrante del PRI.	• Con el arribo del PAN a la gubernatura de Jalisco se rompió esta regla no escrita.
Cambios formales. La reforma política de 1997	
Antes	Después
• El Poder Judicial sólo estaba contemplado en un capítulo de ocho artículos de la Constitución.	• Se inserta un capítulo al ya existente que trata del Poder Judicial. Este capítulo señala los principios de la administración de justicia. En total son 19 artículos los que organizan y regulan al sistema judicial.
• El Supremo Tribunal se encargaba de las labores de administración, y fue el vigilante de la actuación de los jueces.	• Se crea el Consejo General del Poder Judicial para las labores de la administración y la vigilancia de los jueces.
• El Tribunal Administrativo y Electoral formaban parte del Poder Ejecutivo.	• El Tribunal Administrativo y Electoral pasan a ser parte del Poder Judicial.
• El Poder Judicial estaba inmerso en la dinámica de sumisión presupuestaria al Ejecutivo.	• Se indica en términos constitucionales que el presupuesto ejercido no puede ser menor al del año anterior. Cambio que le otorga cierta autonomía financiera.

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto No. 15424. Guadalajara: Congreso de Jalisco, 20 de marzo de 1997.

Aun cuando Alberto Cárdenas no cesó en su propósito de acabar con las relaciones que tenía el Poder Judicial con otros actores políticos, sólo logró que se reagruparan esas redes y desde allí pudieran defenderse. A pesar del conflicto antes descrito, el diseño institucional que construyeron los actores poco a poco comenzó a operar y a dar algunos resultados.

Uno de ellos fue la creación del Consejo General del Poder Judicial (CGJP) que se encargó de vigilar la actuación de los jueces. Pese a este avance, desde un inicio algunos integrantes del gremio de los abogados, magistrados y legisladores han estado a la expectativa de desaparecerlo. Su principal argumento se fundamentó en que es una institución que permite la intromisión de los otros poderes en el Poder Judicial. Desde entonces, este y otros asuntos han surgido en la mesa del debate para reformar el Poder Judicial.

¿Alternancia con regresiones autoritarias?

Cuando el PAN retuvo de nueva cuenta la gubernatura de Jalisco en la persona de Francisco Ramírez (marzo de 2001), y a dos años de su gestión, diversos espacios políticos, académicos y de la opinión pública señalaron que el cambio político se había detenido. Denunciaron que en ocasiones hasta hubo regresiones.

El gobierno de Francisco Ramírez que si bien no es una alternancia como la de 1995, sí la es por dos razones: la primera porque alternó un grupo político; y la segunda porque su gobierno, en un proceso de larga duración, debía entenderse en la alternancia del PAN en el régimen político. Esto significa que es una alternancia partidista que terminó con la hegemonía de 66 años de gobiernos del PRI. Pero al final de cuentas su gobierno colocó al cambio político en una situación de parcial y estancado.

En este sentido, la alternancia política del PAN en Jalisco, ahora fue calificada como autoritaria, pues “no logró transformar ni dejó por completo los antiguos mecanismos de negociación y legitimación del poder

14. Jorge Regalado Santillán. "Contradicciones y paradojas de la alternancia política en Jalisco". Seminario-taller de investigación. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 27 de mayo de 2005.
15. Adrián Acosta Silva. "Poder político, alternancia y desempeño institucional. La educación superior en Jalisco, 1995-2001". *Estudios Sociológicos*. México: El Colegio de México, vol. XXII, núm. 64, enero-abril, 2004, pp. 54-55.
16. María Marván. "Jalisco soy yo". *Público*. Guadalajara, 7 de julio de 2001, p. 17.
17. Se denominó "tlajomulcazo" a la redada policíaca que se llevó a cabo en una fiesta *rave*, el 4 de mayo de 2002, en el municipio de Tlajomulco, Jalisco. La música *rave* es una expresión juvenil de sonidos y ritmos electrónicos. *Vid.* "Habrá cero tolerancia a los excesos en *raves*". *Mural*. Guadalajara, 3 de mayo de 2002, p. 1 C.
18. Francisco Ramírez dejó la gubernatura en noviembre de 2006 para integrarse al gabinete del presidente Felipe Calderón Hinojosa. En su gobierno logró nexos y amistades con actores importantes del PRI desde que fue legislador local (1980-1983). Entre las amistades que públicamente se hicieron presentes estuvieron, la de los exgobernadores Guillermo Cosío Vidaurri, Carlos Rivera Aceves, Alberto Orozco Romero y Flavio Romero de Velasco. También la de políticos como Enrique Dau Flores, Enrique Zambrano Villa, José María Muriá, Hugo Iván Ramírez, José Luis Leal Sanabria, Gustavo García Villa, Porfirio Cortés Silva, José Guillermo Vallarta Plata y Juan José Bañuelos Guardado. Esta posición contrastó con la de Alberto Cárdenas quien por su parte evitaba todo lo que tuviera alguna cercanía con el priísmo local.

político".¹⁴ La alternancia, que se percibió como un elemento del cambio político, ahora ya no fue parte de un proceso democratizador.

El cambio político, tanto en las escalas nacional como local, no se tradujeron entonces en un cambio en las hechuras de las políticas públicas, esto es, que se suscitó un cambio político sin cambio en la forma de formular las políticas públicas.¹⁵

Esto porque Francisco Ramírez, y el gobierno que él encabezó, metió reversa a los cambios que impulsó Alberto Cárdenas. Por ejemplo: al proceso de descentralización y desconcentración del poder público. Con la complicidad del Congreso arrebató a los ciudadanos espacios a costa de la legalidad, uno fue el desaseado proceso de "no-nombramiento" del titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; el otro, el nombramiento del titular del entonces Consejo Electoral del Estado del Jalisco; y por último, la concentración de recursos del programa de regionalización en las secretarías y dependencias del gobierno de Jalisco.¹⁶

También su oposición a las reformas a la Ley de Notariado que afectaba a muchos priistas. Y como muestras más claras de una posición autoritaria estuvieron los asuntos del "tlajomulcazo"¹⁷ y la manifestación altermundista del 28 de mayo de 2004, así como su acuerdo tácito a la reforma que limitaba las atribuciones del Instituto de Transparencia e Información, entre otros. En suma, Francisco Ramírez fue un político panista amante del orden cuyo estilo de gobernar se asemejó más al de un viejo priísta.¹⁸

Ya en lo particular, las relaciones de Francisco Ramírez con el Poder Judicial fueron de acercamiento político vía el PRI. Conjuntamente con su partido, el PRI, los magistrados y las barras y colegios de abogados, centró discursivamente las transformaciones al Poder Judicial en cuatro puntos.

El primero, sobre la asignación de un porcentaje presupuestal señalado en la Constitución local.

2 5 Aniversario



EL C O L E G I O

— de —

J A L I S C O



región y sociedad

Publicación cuatrimestral, vol. XIX, no. 39, mayo-agosto de 2007

**Migración y desarrollo en México: entre la exportación
de fuerza de trabajo y la dependencia de las remesas**
Humberto Márquez Covarrubias

**Capital social y redes de políticas. Acciones públicas en la
zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León**
Freddy Mariñez Navarro

**Tratamiento de aguas residuales en la Cuenca Lerma-Chapala:
análisis del papel de la Comisión Nacional del Agua**
Raúl Pacheco Vega

**Los impactos del Tratado de Libre Comercio de América
del Norte en la producción de frijol de Zacatecas**
Eliwier Reyes Rivas, Rodolfo García Zamora
Óscar Pérez Veyna, Guillermo Foladori

**La industria del bacanora: historia y tradición de resistencia
en la sierra sonorense**
Vidal Salazar Solano

Financiamiento para la agricultura comercial de Sinaloa: 1932-1949
Eduardo Frías Sarmiento

Reseñas

Rosalind P. Petchesky y Karen Judd (compiladoras)
Cómo negocian las mujeres sus derechos en el mundo
Ma. del Carmen Castro Vásquez, Lucero Aída Juárez Herrera y Cairo

Esperanza Donjuán Espinoza
Conflictos electorales durante el porfiriato en Sonora.
Una revisión de los recursos de impugnación
de resultados electorales municipales, 1900-1910.
Franco Savarino Roggero

A partir del número _____

Nombre _____

Dirección _____ Tel: _____

Forma de pago: Giro postal ó depósito en cuenta Bancomer no. 044 3084 515
a nombre de El Colegio de Sonora
región y sociedad (cuatrimestral).

Costo de la suscripción por un año en la República Mexicana \$280.00
para los Estados Unidos \$90.00 dls. Envíe este talón a *región y sociedad*.
Obregón 54, Centro, C. P. 83000, Hermosillo, Sonora, México.

Fax: 01(662) 212-50-21, correo electrónico: wsarracino@colson.edu.mx

Novedades junio revistas



economía mexicana NUEVA ÉPOCA

ARTÍCULOS

Lucía A. Ruiz-Galindo y
Francisco Venegas-Martínez
*Un modelo macroeconómico
de simulación con microfundamentos
para la economía mexicana*

Frederick H. Wallace
and Gary L. Shelley
*Long Run Neutrality
of Money in Mexico*

Székely Pardo, López-Calva,
Meléndez Martínez, Rasón Ramírez
y Rodríguez-Chamussy
*Poniendo a la pobreza de ingresos
y a la desigualdad en el mapa
de México*

NOTAS

García, Díaz, Cortés, Torres,
Salazar, Jaramillo, Morales,
Miranda, Alcázar, Wiltshire,
Pineda, Tapia, Torres, Añorve,
Zaragoza, Pohle y Garzón
*Rescatando el Salto de San Antón:
una historia reciente
de construcción institucional*

istor

Usos y abusos de la Historia

Jean Meyer
La Historia al servicio de...

Pierre Nora
Malestar en la identidad histórica

Wladimir Berelowitch
*Los manuales de Historia
en la Rusia de hoy*

Andrés Lira
La Historia como alegato

Phil C. Weigand
*La centralización de la política de
decisiones para la arqueología*

Ilan Greilsammer
*Los usos políticos de la Historia entre
los israelíes y los palestinos*

Gestión y Política Pública

Gestión y política pública

Oscar J. Cárdenas Rodríguez
y Francisco Javier Luna López
*EL GASTO EDUCATIVO: UNA PROPUESTA
DE FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN BÁSICA*

Ruth Martín Quintero
*LA INCORPORACIÓN DE LAS IDEAS AL ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE
LAS COALICIONES PROMOTORAS*

Gestión y organización

Egon Montecinos
*LOS LÍMITES DE LA MODERNIZACIÓN
MUNICIPAL PARA PROFUNDIZAR
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE*

Experiencias relevantes

José de la Paz Hernández,
María Luisa Domínguez y Magdaleno Caballero
*FACTORES DE INNOVACIÓN EN NEGOCIOS
DE ARTESANÍA DE MÉXICO*

Carlos Javier Vilalta Perdomo
*EL VOTO DE OPOSICIÓN AL SEGUNDO
PISO DEL PERIFÉRICO*

Gestión regional y local

Cecilia Cadena Inostroza, Sergio Franco Maass
y Héctor Campos Alanís
*TERRITORIALIDAD Y POLÍTICA.
EL CASO DE LA DIVISIÓN DEL MUNICIPIO
DE SAN FELIPE DEL PROGRESO, EDOMEX*

Posiciones e ideas

Carlos Alberto Martínez Castillo
BASILEA II, RETOS Y OPORTUNIDADES

Sección especial

Pan Suk Kim
*DESAFÍOS A LA CAPACIDAD PÚBLICA
EN LA ERA DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN EVOLUCIÓN Y REFORMA DEL GOBIERNO*

Tom Christensen y Per Lægveid
REFORMAS POST NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

POLÍTICA y gobierno

ARTÍCULOS

IGNACIO MARVÁN LABORDE
*¿Cómo votaron los diputados
constituyentes de 1916-1917?*

MANUEL ALCÁNTARA Y CRISTINA RIVAS
*Las dimensiones de la polarización
partidista en América Latina*

ENSAYO BIBLIOGRÁFICO

JUAN PABLO LUNA
*Representación política en América Latina:
el estado de la cuestión y una propuesta de agenda*

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Encuestas y opinión pública en el 2006
CHAPPELL LAWSON Y ALEJANDRO MORENO
*El Estudio Panel México 2006: midiendo el cambio
de opiniones durante la campaña presidencial*

ULISES BELTRÁN
*Contextos institucionales y decisiones
individuales: Cuarta Encuesta Nacional CIDE-CSES*

PABLO PARÁS Y CARLOS LÓPEZ
Auditoría de la democracia: México 2006

DEBATE

PETRA SCHLEITER Y EDWARD MORGAN-JONES
*Semipresidencialismo: decisiones
constitucionales y consecuencias políticas*

GABRIEL NEGRETTO
*¿Es el semipresidencialismo un modelo atractivo
y factible para América Latina?*

RESEÑAS

Mattiace, Aguilar Rivera, Ortega Ortiz,
Trejo, Eissa-Barroso, Klesner, Loaeza, Cleary,
McClintock, Calvo, Lehoucq, Philip, Serna,
Pásara, Acuña-Alfaro, Bruhn, Kocher

Publicaciones CIDE

Ventas y suscripciones
Tel. (0155) 5081 4003
Fax (0155) 5727 9800 ext. 6314
publicaciones@cide.edu

Librería Virtual
www.e-cide.com



PUBLICACIONES RECIENTES

Alberto Arellano Ríos. *Poder judicial y cambio institucional en Jalisco.* Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2007. Este trabajo analiza la relación entre el cambio institucional y el proceso de cambio político en México, e intenta comprender la reforma hecha al poder judicial de Jalisco en 1997. Dicho acontecimiento en Jalisco cobra importancia por indagar en los factores y condiciones sociales y políticas en los que se vio envuelta la reforma al poder judicial del estado, en el marco de la reforma política que impulsó el gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez, militante del Partido Acción Nacional

Agustín Vaca y Laura Alarcón (coords.). *Jalisco, construcción de un imaginario.* Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Costa-El Colegio de Jalisco, 2006.

El propósito principal de este volumen es dilucidar las vicisitudes que han contribuido a que Jalisco ocupe el lugar de estado emblemático de la mexicanidad, mismo que se ha construido, principalmente, gracias a su relación con el mariachi, los charros y el tequila, lo que ha dado como resultado la formación de un imaginario cultural unitario que se ha proyectado en el plano nacional, así como en el internacional. Por eso, los distintos capítulos que lo conforman se ocupan de este proceso desde distintos puntos de vista, que abarcan la historia, cultura, religión, comercio, urbanismo, migración, etcétera, que esperamos contribuyan a confirmar o desmentir que en Jalisco se resume el “alma” nacional.

Graciela de Garay (ed.). *Gilberto Bosques.* Cuba 1953-1964. Notas introductorias de José María Muría y Sergio Guerra. Zapopan: El Colegio de Jalisco-Universidad de La Habana, Departamento de historia, Cátedra Benito Juárez, 2007.

La trayectoria diplomática de Gilberto Bosques sirvió igual para enaltecer la política exterior de nuestro país como producto de la revolución mexicana, que como para darnos cuenta de que llevó a cabo una importante misión diplomática. Se calcula que gracias a él unos cuarenta mil seres humanos salvaron la vida durante sus gestiones diplomáticas como cónsul general en Francia, de 1938 a 1942, como embajador en Portugal, de 1946 a 1950, y durante los últimos cinco años de la dictadura de Fulgencio Batista, ya como embajador en la República de Cuba.

Arturo Camacho Becerra (introd. y comp.). *Libros de Alacena.* Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2007.

La novedad para los jaliscienses que iniciaban la vida independiente era ocupar el tiempo de ocio en la lectura. Aunque dicha actividad sólo estaba reservada para los hombres letrados, el creciente interés de niños y mujeres por la literatura los llevó acercarse a hacer uso de la lecto-escritura como transmisora de ideas.

Este texto es la constancia de los hábitos de lectura que poseían. Considerar como fuentes de los textos sobre arte, o textos en general de opinión, a los dos catálogos que se abordan en *Libros de Alacena* es tan sólo la puerta a la indagación de los intereses de conocimiento de este grupo de universitarios sin universidad.

Eduardo Rodríguez. *Inducción al gobierno y a la administración pública municipal.* Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2007.

Con este primer número se inicia una serie de cuadernos de lectura y difusión de la Administración pública municipal que pretende, por un lado, incorporar elementos conceptuales, metodológicos e instrumentales a los procesos de docencia e investigación y, por otro, posibilitar la integración de conocimientos, procesos y prácticas de los gobiernos locales.

Esta inducción procura abordar de manera general sus antecedentes y elementos legales fundamentales; asimismo, se plantean las consideraciones generales sobre hacienda municipal y cuenta pública para hacer constar su importancia, y de manera posterior abordarlas con mayor profundidad.

Segundo, y junto con algunos legisladores del PRI, en desaparecer o reformar el CGPJ. Tercero, en la posibilidad de introducir los juicios orales en el sistema judicial. Y en un lejano cuarto lugar, en transparentar al Poder Judicial.

Pese a la trascendencia de los puntos anteriores, la agenda en los hechos dejó el nivel institucional y se orientó más hacia el nivel administrativo y de gestión pública.¹⁹ Esto porque no buscó confrontarse con los magistrados como antes lo había hecho Alberto Cárdenas. Consecuentemente, los actores pusieron en la agenda metas concretas en materia de administración y gestión pública. Por ejemplo, la construcción de la ciudad judicial, el otorgamiento de mayores recursos presupuestales, equipo y mobiliario que modernizaran la impartición de justicia.

Sobre la ciudad judicial se puede decir que fue una aspiración la cual comenzó a tener mayor ímpetu y forma cuando el Congreso de Jalisco autorizó al gobierno de Jalisco —el 10 de febrero de 2004—, la obtención de un crédito por 325 millones de pesos para su construcción.²⁰ Este crédito lo otorgaría el Banco Mundial, pero al finalizar su sexenio la ciudad Judicial fue una más de las magnas obras inconclusas que dejó. Aunque en los actores del Poder Judicial la construcción de una ciudad judicial fue una prioridad de la modernización, existió la posibilidad de que se construyera sin consolidar realmente el cambio institucional.

De esta manera, las políticas de modernización administrativa y de gestión poco harán si no se concretan los cambios institucionales que están en la agenda político-institucional de reforma al Poder Judicial. Al final se conformó una agenda de pendientes en varios planos. En el nivel institucional están los juicios orales que anuncian el trastocamiento real del sistema de justicia y del derecho escrito mexicano. Los otros, el administrativo y de gestión, están enmarcados en los paradigmas post-burocráticos.

19. Donald F. Kettl. "En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una cebolla". Barry Bozeman (coord.) *La gestión pública. Su situación actual*. México: FCE, 1998, pp. 110-111.

20. El crédito autorizado formó parte de un paquete de deuda programada en el 2005 por un monto total de 4 mil 876 millones de pesos. "En 2005 se prevé ejercer créditos para obra pública". *Público*. Guadalajara, 8 de septiembre de 2004, www.publico.com.mx. La ciudad judicial fue una vieja aspiración de concentrar los juzgados civiles y familiares del Primer Partido Judicial en un mismo espacio urbanístico. Anhele presente por lo menos desde el año de 1992. Cfr. el informe que presentó Guillermo Reyes Robles. *Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco. Informe 1992-1993*. Guadalajara: Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco, 1993, p. 9.

Cuadro 2. Las asignaturas pendientes y la construcción de una agenda

Nivel institucional	•Introducir los juicios orales en el sistema de justicia. •Reformar el Consejo General del Poder Judicial (ciudadanizarlo más allá del gremio de los abogados).
<i>Temas intermedios</i>	•Asignación de un porcentaje presupuestal señalado en la Constitución. •Transparentar al Poder Judicial.
Nivel administrativo	Rediseño de la organización y la estructura administrativa (ingeniería administrativa).
Nivel de gestión	•Mejora de la gestión de los recursos humanos: selección, incorporación, promoción, motivación, etc. •Mejora de la gestión de los recursos financieros, y establecer sistemas de control y evaluación. •Mejora de las relaciones con unidades externas a la propia administración, con otras dependencias públicas, otras instituciones y empresas, así como con los usuarios de servicios públicos, la prensa y los medios de comunicación.

Fuente: Elaboración propia.

A manera de balance

En Jalisco coincidieron en el plano empírico los fenómenos del cambio político, la alternancia, y el cambio institucional, en varios planos y en varios sentidos. La alternancia en Jalisco, que fue producto del cambio político nacional y local, llevó al PAN a importantes espacios del régimen político trayendo consigo demandas de cambio y reajuste institucional en el régimen. Estas demandas de reajuste fueron llevadas a cabo principalmente con la reforma política de 1997.

Así, la alternancia profundizó el cambio político local y éste a su vez devino en cambio institucional. La alternancia, en un primer momento, en el gobierno de Alberto Cárdenas, trató de transformar los antiguos mecanismos de interacción política pero no pudo lograrlo por completo. Se llegó al escenario en el que la alternancia ahora limitó el cambio político. Ya que en un segundo momento, durante el gobierno de Francisco Ramírez Acuña, colocó al cambio político en una situación de estancamiento y los cambios institucionales en un estado “intermitente”.

En conclusión, tenemos que la alternancia panista es esquizofrénica, porque fue producto del cambio político, impulsora del cambio político y ahora retiene el cambio político.

El envejecimiento prematuro de la alternancia política municipal en Jalisco

Jorge Ceja Martínez
Universidad de Guadalajara

Alternancia política y expectativas ciudadanas

Hoy en día, en que la alternancia política municipal nos es tan familiar, resulta difícil pensar que todavía hace poco menos de tres lustros la demanda por la democratización política local era un reclamo general. Cuestión que también exigía la democratización de los poderes estatales y federal, tanto ejecutivo como legislativo. Con el tiempo, los candidatos de los distintos partidos de oposición empezaron a ocupar cargos de elección popular; con lo que el propio término de “la oposición” cayó en desuso como una categoría que abarcaba a todos los partidos políticos, salvo al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Instituto político que bajo distintos mecanismos –que incluían la coerción, el clientelismo y la manipulación de los procesos electorales– se había adjudicado la representación política de los mexicanos desde que, en 1929, se fundó con el nombre de Partido Nacional Revolucionario.

El derecho al sufragio efectivo fue una de las principales demandas de la Revolución Mexicana. Sin embargo, este derecho apenas mostró su existencia cuando, en la última década del siglo xx, los partidos distintos al PRI, por fin, empezaron a lograr el

reconocimiento de sus triunfos electorales, con lo que se dio paso a la alternancia, en primer término en el ámbito municipal.

A lo largo de la hegemonía gubernamental priista, la lucha por el respeto del sufragio no fue cosa fácil. En el camino quedaron muchos muertos. Tan sólo el Partido de la Revolución Democrática (PRD) da cuenta de varios cientos de simpatizantes o militantes asesinados en el marco de procesos electorales: más de 300 durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y más de 200 durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).¹

Sin duda, el hecho de que a partir de los años noventa nuevos rostros asumieran las riendas de los ayuntamientos, generó muchas expectativas ciudadanas. Sobre todo por suponerse que la alternancia por sí misma conllevaría nuevas formas de hacer política y, con ella, transparencia gubernamental, mayor eficacia y eficiencia, participación ciudadana, gobiernos honestos y, entre otras novedades, la desaparición de la corrupción y del uso discrecional, faccioso y clientelar de los recursos públicos.

Rápidamente la academia amplió su agenda municipalista, particularmente en torno a temas como los siguientes: 1. La modernización y gestión de la administración pública local, sus innovaciones, sistemas de información y de transparencia, sus finanzas y el mejoramiento de sus niveles de eficacia y eficiencia; 2. La presencia de mujeres en los gobiernos locales y las condiciones bajo las cuales éstas ejercen su autoridad; 3. Las diferenciadas situaciones de los municipios que, dada su ubicación geográfica y recursos disponibles, resultaron afectados por determinadas actividades productivas y económicas; 4. La composición étnica y pluricultural de la población local; 5. Las relaciones de carácter intergubernamental, aquellas dadas entre los ayuntamientos, la federación, y los gobiernos y congresos estatales; 6. Los procesos de descentralización y la autonomía municipal, las participaciones federales y estatales y la política fiscal;

1. <http://www.agora.net.mx/elecciones/partidos/prd/historia.html#6> consultado el 10 de mayo de 2007.

7. El desarrollo local, urbano, sustentable y regional, y el impacto ambiental sobre el territorio de las actividades humanas; 8. Los servicios públicos municipales; 9. La seguridad pública y las actividades delictivas; 10. Los derechos humanos; 11. La política social, los programas sociales asistenciales, y el nivel y calidad de vida de la población local; 12. La emigración, sus efectos culturales, económicos y políticos; 13. El funcionamiento de los ayuntamientos y cabildos, su coexistencia con los partidos políticos y las organizaciones gremiales, sectoriales o territoriales, la reconfiguración del poder local; 14. La participación ciudadana, la planeación participativa y la incidencia de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, de los movimientos sociales y de la sociedad civil en general sobre las políticas públicas; 15. El mejoramiento de la normatividad a la luz de los procesos de liberación política en curso; 16. Los procesos electorales y de alternancia política; y, 17. La relación entre democracia, gobernabilidad e inclusión social.

El fenómeno de la alternancia política municipal tuvo un desarrollo rápido y expansivo a partir de los años noventa. Sin duda, debido a su magnitud, todos y cada uno de estos casos resultaron inabarcables para los académicos que, a partir de los temas ya esbozados, se dieron a la tarea de realizar cientos de estudios de caso.

A pesar de ello, es posible dar cuenta que en la mayoría de los casos las alternancias no dieron pie al desarrollo de nuevas alternativas. Con todo y la ida y vuelta de los partidos políticos, muchas inercias consideradas como “atributos del pasado” no lograron ser desterradas; lejos de ello, se revivificaron, con lo que las esperanzas por el cambio, originalmente depositadas en los partidos distintos al PRI, pronto quedaron defraudadas.

Los ritmos de la alternancia política municipal. El país

Hacia 1988, sólo 39 municipios del país eran gobernados por partidos políticos distintos al PRI. A once años de distancia, en 1999, éstos gobernaban en 583 municipios (24.1% del total), pero en ellos se concentraba 46.5% de la población nacional.²

Estos datos ilustran cómo en el transcurso de tan sólo dos sexenios (los encabezados por los presidentes priistas Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo) se precipitó el fenómeno de la alternancia política municipal.

Datos de E-Local de la Secretaría de Gobernación, dan cuenta del avance de la pluralidad político-partidista en los gobiernos municipales mexicanos de 1994 a 2007. Éstos se ilustran en el cuadro 1.

El cuadro permite la lectura de varios fenómenos, entre ellos: 1) La desaparición de la escena política municipal del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), del Partido Popular Socialista (PPS) y del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), partidos que durante su existencia y debido a su constante apoyo al PRI fueron estigmatizados como *paraestatales*; desapareció también la presencia del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); 2) Una presencia mínima del Partido del Trabajo (PT) y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM); 3) Un crecimiento del fenómeno de las coaliciones o alianzas entre dos organizaciones o más; 4) Un retroceso del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a partir de 1999; 5) Un crecimiento sostenido (salvo por 1999) de los triunfos de los candidatos del PAN; y 6) Un retroceso casi lineal del PRI, cuyo saldo de municipios perdidos entre 1994 y 2007 (al mes de febrero) fue de 1 512: de 2 128 municipios que gobernaba en 1994, pasó a 616 para el año 2007 (conservó el 28.9% de los que tenía en 1994).

2. Alonso Lujambio con la colaboración de Horacio Vives. *El poder compartido*. Un ensayo sobre la democratización mexicana. México: Océano, 2000.

Cuadro 1. Radiografía de filiación política de los municipios de México 1994 a febrero de 2007

Años	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRT	PARM	PFCRN	PPS	COAL	CM	UYC	Otros	Total Mpios.
1994	101	2128	84	2		2	9	12	5		42		7	2392
1995	160	2019	120	8		2	6	14	6		50		10	2395
1996	224	1544	179	16	1	2	5	11	5		10	406	9	2412
1997	250	1477	220	17	1	1	4	9	5		14	410	8	2416
1998	307	1359	288	24	7	2	1	3	1		12	403	12	2419
1999	287	1384	278	26	10	2				4	4	418	6	2419
2000	312	1377	247	26	9					11	10	418	17	2427
2001	324	1283	216	20	15					118	9	418	24	2427
2002	384	1090	224	28	24					156	3	418	103	2430
2003	407	957	228	28	26					166	1	418	199	2430
2004	427	819	253	28	33					222	5	418	230	2435
2005	509	654	288	24	27					218	2	401	313	2436
2006	526	620	298	19	30					206		421	319	2439
2007	541	616	279	17	27					213		421	325	2439
1994 a marzo de 2005	+ 440	- 1512	+ 195	+ 15	+ 27	0	- 8	- 9	- 4	+ 213	- 37	+ 421	+ 318	+ 47

Fuente: cuadro modificado con base en datos de E-Local: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Radiografia_de_filiacion_politica_de_los_muni consultado el 7 de mayo de 2007. Siglas: PAN. Partido Acción Nacional; PRI. Partido Revolucionario Institucional; PRD. Partido de la Revolución Democrática; PT. Partido del Trabajo; PVEM. Partido Verde Ecologista de México; PRT. Partido Revolucionario de los Trabajadores; PARM. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; PFCRN. Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional; PPS. Partido Popular Socialista; Coal. coaliciones o alianzas de partidos políticos; CM. concejo municipal; UYC. usos y costumbres; otros. planillas independientes en los estados.

- Las cifras podrían ayudar al PRD si se tomara en cuenta que éste gobierna la ciudad de México y la mayoría de las delegaciones que la integran. Lo cual no viene al caso, por tratarse de una entidad político-administrativa que no es de carácter municipal.

Las cifras hablan por sí solas en cuanto a lo que en pocos años ha sido el desarrollo de la alternancia política municipal. Sin embargo, resulta importante considerar que al valorar el número de municipios que gobiernan los partidos, también deberemos de tomar en cuenta la cantidad de población que en ellos reside. Así, resulta que, hasta ahora, el gran ganador ha sido el PAN, por haberse visto favorecido de manera preferencial por los ciudadanos que viven en las principales localidades mexicanas.³

Otros fenómenos que saltan a la vista son el crecimiento exponencial de los gobiernos municipales producto de coaliciones entre partidos políticos, como los que corresponden a planillas independientes en los estados. En 1999, las coaliciones gobernantes a escala municipal se limitaban a cuatro experiencias. A partir de 2001, este fenómeno empezó a cobrar relevancia, abarcando entonces 118 experiencias. Hacia febrero de 2007, se trataba ya de 213. Estas coaliciones han permitido todo tipo de mezclas partidarias salvo –hasta hoy– entre el PRD y el PRI. También se han dado alianzas electorales entre uno o más partidos nacionales con algunos partidos locales, estatales o regionales.

A la vez observamos un importante crecimiento e influencia de los partidos locales o regionales en el ámbito municipal. En el año 2000, existían solamente 17 municipios gobernados por planillas independientes o partidos locales o regionales. A principios de 2007, éstos gobernaban 325 municipios. Este dato puede dar cuenta de cómo los partidos nacionales, en muchos casos, han dejado de ser relevantes como plataformas políticas para la conquista de los espacios de poder político en los ayuntamientos. Aunque, por otro lado, cabe reconocer que en no pocas ocasiones los partidos con registro nacional han tendido a ser más flexibles en la medida en que la competitividad electoral ha aumentado. Lo que también ha propiciado que –frente al pragmatismo de las dirigencias partidistas y el oportunismo de personas advenedizas o tráfugas– la identidad y los principios que se supone marcan la diferencia entre los partidos políticos mexicanos resulten imperceptibles; dado que finalmente es la práctica de los gobernantes la que muestra si hay o no diferencias de fondo entre unos u otros.

Es de reconocerse la disminución y desaparición de los consejos municipales. Ello en virtud del importante papel jugado, hasta ahora, por los consejos electorales de los estados que, entre otras cosas, se ha traducido en la disminución de los conflictos postelectorales. Los consejos municipales, en la

4. Cabe advertir, sin embargo, que en algunos casos habrá que ver con recelo el carácter opositor de éstos; ya que en ocasiones ante diferencias al interior del PRI (fundamentalmente por la imposición externa de las planillas electorales) sectores o corrientes locales del partido competían bajo el membrete de los partidos políticos *paraestatales* en aras de conservar o alcanzar el poder de los ayuntamientos. Se trataba de disputas al interior de la clase política priista que, ante la clausura de los espacios de promoción, se servían de las siglas de otros partidos para tomar o preservar el poder en el gobierno local. El fenómeno aún se reproduce en los municipios de la entidad, pero sobre todo a partir del cambio de filiación política, básicamente de ex priistas convertidos en perredistas o panistas.

mayoría de los casos, solían ser una fórmula de composición de gobierno a la cual ocasionalmente acudía el régimen priista cuando la votación no favorecía a los candidatos del PRI, por lo cual se imponía una salida “intermedia” para no reconocer el triunfo de la oposición.

Los ritmos de la alternancia política municipal en Jalisco

Con los resultados de las elecciones locales de 1995 se abrió el paso para que se diera la alternancia en los cuatro municipios que conforman la zona metropolitana de Guadalajara (Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan). En éstos se concentran las principales actividades económicas de Jalisco. En esa elección, el PRI salió derrotado en casi la mitad de los municipios de la entidad. Como consecuencia de los resultados arrojados en los comicios de 1995, 1997 y 2000 –un plazo no mayor de seis años–, una gran cantidad de los municipios jaliscienses experimentaron por primera vez la alternancia política en sus gobiernos locales.

Cabe señalar que –sin desconocer los fraudes electorales y las múltiples trampas puestas en práctica por los gobiernos priistas y el partido para ocupar los puestos de elección popular en la entidad– la experiencia (no marginal) de los gobernantes no priistas en los cabildos es relativamente reciente.

En el periodo que transcurrió entre 1946 y 1988, en el cual se celebraron 15 procesos electorales locales y se constituyeron poco más de 1 800 ayuntamientos, los partidos distintos al PRI sólo encabezaron 22 ayuntamientos, apenas el 1%.

Hacia 1986 solamente en tres ayuntamientos de la entidad –entonces conformada por 124 municipios– gobernaban partidos diferentes al PRI.⁴ En las elecciones locales de 1988, el PRI conquistó casi 97% de las alcaldías (120 municipios). Por eso, bien puede afirmarse que fue a partir de los resultados arrojados

por los comicios locales celebrados el 9 de febrero de 1992, cuando la alternancia política municipal comenzó a manifestarse como un fenómeno significativo. En dicho año, los partidos distintos al PRI lograron el reconocimiento de su triunfo en 18 municipios. Pero, sin duda, las elecciones locales celebradas en febrero de 1995 fueron las que realmente marcaron un parteaguas en la historia de la entidad. El cuadro 2 ilustra el momento en que, por primera vez, apareció la alternancia política en los distintos municipios jaliscienses. Así tenemos que entre 1946 y 1992 –período que comprendió 46 años– el fenómeno se presentó por primera ocasión en 32 municipios, y en 1995, como resultado de una sola elección, ocurrió –también por primera vez– en 39 municipios. A la par, el PRI perdió repentinamente el control en el Congreso local y en el ejecutivo estatal.

Las elecciones locales celebradas el 12 de noviembre de 2000, dieron los siguientes resultados: el PRI ganó en 64 municipios, el PAN en 50, el PRD en 6, el PVEM en 3 y en uno el partido Convergencia por la Democracia (CD).

Las elecciones de munícipes ocurridas el 6 de julio de 2003, acentuaron el retroceso del PRD en Jalisco, ya que sólo triunfó en cinco municipios. En cambio, el PVEM ganó ocho municipios, con lo que se convirtió –desplazando al PRD– en la tercera fuerza electoral en la entidad. A pesar de que el PAN triunfó en 50 municipios –la misma cantidad que en la votación anterior– su saldo le resultó adverso. El PRI logró superarlo en número de votos en Zapopan, San Pedro Tlaquepaque (ambos de la zona metropolitana de Guadalajara) y Puerto Vallarta, municipios que venían siendo gobernados ininterrumpidamente por el PAN, gracias a los votos obtenidos en las elecciones de 1995, 1997 y 2000. También perdió la elección en varios municipios de importancia, tales como Zapotlán el Grande y Zapotlanejo (en los que llevaba cuatro victorias consecutivas) y estuvo a punto de perder Guadalajara, donde el PRI se quedó en segundo lugar

Cuadro 2
Elecciones y el arribo de la primera alternancia en los municipios de Jalisco

Año de elección	Primera alternancia	Partido	Municipios
1946	1	PAN	El Grullo
1952	1	PAN	Teocuitatlán de Corona
1967	1	PAN	Teocaltiche
1973	2	PAN	Jamay, Encarnación de Díaz
1976	1	PARM	Autlán de Navarro
1979	2	PARM PDM	Tuxcueca San Julián
1982	5	PAN PDM PST	Tepatitlán de Morelos, Ocotlán Lagos de Moreno, Pihuamo Tizapán el Alto
1985	1	PAN	Totatiche
1988	2	PARM CCJ	Tala Zacoalco de Torres
1992	16	PAN PARM PRD	Acatic, Arandas, Chapala, Colotlán, Gómez Farías, Juanacatlán, Magdalena, Mascota, Villa Purificación, San Juan de los Lagos, Santa María de los Ángeles, Zapotlanejo, Unión de San Antonio, Zapotlán el Grande Teuchitlán Cuquío
1995	39	PAN PRD PFCRN PT	Amacueca, Ameca, El Arenal, Casimiro Castillo, Concepción de Buenos Aires, Cuautla, El Salto, Guadalajara, Huejuquilla el Alto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Ixtlahuacán del Río, Jalostotitlán, Jesús María, Jocotepec, La Barca, Manuel M. Diéguez, Poncitlán, Puerto Vallarta, San Diego de Alejandría, San Miguel el Alto, Sayula, Talpa de Allende, Tamazula de Gordiano, Tequila, Tlajomulco de Zúñiga Tlaquepaque, Tonalá, Tonila, Unión de Tula, Villa Corona, Yahualica de González Gallo, Zapopan, Zapotiltic, Cocula, Quitupan, San Juanito de Antonio Escobedo, San Martín Hidalgo, La Manzanilla de la Paz, Tuxpan
1997	21	PAN PRD PT PVEM	Atemajac de Brizuela, Atenguillo, Atoyac, Huejúcar, Jilotlán de los Dolores, Juchitlán, Mexicacán, San Gabriel, Tecalitlán, Techaluta de Montenegro, Tonaya, Valle de Guadalupe, Villa Guerrero Ahualulco de Mercado, El Limón, Mazamitla, Ojuelos de Jalisco San Marcos, Tomatlán Cabo Corrientes Acatlán de Juárez
2000	11	PAN PRD PVEM	Atengo, Atotonilco el Alto, Ayutla, Ejutla, Etzatlán, Guachinango, Tecolotlán, Tototlán, Villa Hidalgo La Huerta Tenamaxtlán
2003	12	PAN PRD	Amatitán, Ayotlán, Cañadas de Obregón, Chiquilistlán, Cihuatlán, Cuautitlán de García Barragán, San Martín de Bolaños, Tapalpa, Valle de Juárez, Zapotitlán de Vadillo, Zapotlán del Rey Tuxcacuesco
2006	5	PAN PRD-PT	Degollado, Hostotipaquillo, Mezquitic, Mixtlán San Sebastián del Oeste
Total	120		

Fuente: Elaboración propia con base en Jorge Alonso. *El rito electoral en Jalisco (1940-1942)*. Guadalajara: CIESAS y El Colegio de Jalisco, 1993; y datos oficiales del Consejo Electoral del Estado de Jalisco.

con menos de 8 mil votos de diferencia, a menos de tres centésimas de distancia.

Aunque el PRI, con respecto a los resultados del 2000, tuvo un retroceso en cuanto al número de municipios que logró ganar en los comicios de 2003 (de 64 pasó a 61), sin duda, su saldo le resultó favorable.

Así, tomando como base los datos del censo del INEGI, a partir de enero de 2004 la población gobernada en Jalisco de acuerdo con la adscripción partidaria de los alcaldes fue la siguiente: en los 61 municipios ganados por el PRI residían 3 067 565 habitantes (48.52% de la entidad); en los 50 municipios que dirigió el PAN vivían 2 901 298 personas (45.89%); en los 8 municipios obtenidos por el PVEM habitaban 246 449 personas (3.89%); y, finalmente 5 municipios donde ganó el PRD vivían 106 690 habitantes (1.68% de la población del estado). Debido a ello, a partir del 1 de enero de 2004, sólo quedaron 9 municipios sin experiencia de ser gobernados por partidos distintos al PRI. Cifra que disminuyó con los resultados de los comicios locales de 2006. Hoy sólo cuatro municipios permanecen sin conocer la alternancia: Bolaños, Chimaltitán, San Cristóbal de la Barranca y Tolimán.⁵ En ellos viven en total menos de 21 mil habitantes.⁶

Un adolescente envejecido

Para Alberto Aziz, la democracia regional enfrenta problemas de primera y segunda generación.⁷ Los de primera generación—vinculados a la dimensión política de la ciudadanía—se han venido resolviendo en la medida en que los procesos electorales se han transparentado: con el respeto al sufragio ha surgido la alternancia política. Los problemas de segunda generación son aquellos que tienen que ver con el buen desempeño gubernamental (eficacia, transparencia, rendición de cuentas) y con el tipo de relación gobierno-sociedad que se establece para propiciar la participación ciudadana dentro de un esquema que permita la plena autonomía de las organizaciones sociales. Estos problemas se enfrentan a conocer “cuáles son los márgenes

5. En este análisis no se incluyó, por ser de reciente creación, el municipio de San Ignacio Cerro Gordo. Su primera elección municipal tuvo lugar en 2006, en la que triunfó el PAN.

6. La sumatoria del número de población la realicé con base en el Segundo Censo de Población y Vivienda 2005. www.inegi.gob.mx consultada el 6 de mayo de 2007.

7. Alberto Aziz Nassif. “Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional en México”. *Espiral*. Estudios sobre Estado y Sociedad. Guadalajara: CUCSH/ Universidad de Guadalajara, núm. 27, mayo-agosto, 2003, pp. 99-121. Aziz, en este trabajo, circunscribe lo “regional” al ámbito de una entidad federativa dada. El autor ilustra los casos de los estados de Chihuahua y Jalisco. Me parece que las consideraciones de Aziz, con respecto a los problemas generacionales de la democracia, también se pueden llevar al ámbito municipal y nacional. Es el uso que le otorgo en este artículo, por lo que, en principio, no hablaríamos del gobierno del estado, sino del gobierno municipal.

8. *Ibid.*, p. 103.

para desterrar los modos autoritarios de gobernar, los abusos de poder, las decisiones arbitrarias, el manejo patrimonial de los recursos públicos y la sistemática corrupción que ha impregnado el espacio público durante décadas”.⁸ Me parece que dentro de esta clasificación, habría que agregar a los de tercera generación, cuyo contenido deberá estar orientado –más que a los medios y a los modos– a los fines. Es decir, a la protección y ampliación de los derechos civiles y sociales, como a la lucha en contra de cualquier forma de exclusión y al desarrollo sustentable.

Si bien la solución a muchas necesidades no depende de las autoridades locales, lo cierto es que desde el municipio pueden realizarse innovaciones para impulsar el desarrollo, la integración de la sociedad local y la participación ciudadana. Desde este ámbito es posible luchar por desterrar añejos vicios del sistema político mexicano, definidos por Aziz como problemas de segunda generación. En esto la participación ciudadana –en sus múltiples formas– es el mejor antídoto para prevenir que los gobiernos democráticamente electos continúen reproduciendo la cultura del autoritarismo, el uso faccioso de los fondos públicos y la exclusión. No es posible avanzar de manera significativa en la construcción de sociedades incluyentes cuando la participación política del ciudadano queda exclusivamente restringida a un mero acto de sanción popular electoral (y de renovación de esperanzas) al concluir cada periodo de gobierno.

En aras de evitar estereotipos y simplificaciones en cuanto a la naturaleza de los partidos políticos –y sobre las maneras en que proceden sus militantes– es necesario reconocer que éstos tienen expresiones locales. Estas expresiones se manifiestan en función de las personas y grupos o corrientes que los conforman. Las diversas experiencias de alternancia política municipal nos han permitido constatar que, más allá del partido de adscripción, existen maneras personales de gobernar. La ineficacia, la corrupción, el paternalismo, el presidencialismo, el clientelismo, el nepotismo, el moralismo mojigato y la doble moral, o el enriquecimiento a costa del cargo no son patente exclusiva de los gobernantes pertenecientes a un solo partido;

de hecho, tampoco todos sus miembros tienen por qué actuar igual. Más allá de la adscripción partidaria de los gobernantes, las diferencias en la forma de gobernar tienen que ver con la vocación democrática y voluntad de quienes se conducen en la administración pública para contribuir a la creación y consolidación del soporte institucional necesario para propiciar la deliberación de los ciudadanos, como la atención a sus demandas.

Aunque la alternancia es una conquista ciudadana, hoy podemos observar que los beneficios han sido sobre todo para las élites gobernantes y los sectores tradicionalmente privilegiados. Tres lustros de alternancias políticas nos han hecho ver, salvo por honrosas excepciones, que este fenómeno—como proceso de renovación gubernamental pero sin vocación de cambio— ha sido tan insuficiente como decepcionante para lograr una democratización integral, sustantiva y generosa para todos. Y sin esto, la democracia es un cascarón vacío y la alternancia una mera simulación de cambio.

Sin duda, en este contexto, replantear la reelección consecutiva de los munícipes o la ampliación de los periodos de gobierno no representa ningún beneficio adicional. Como sí lo pudiera representar: 1. Que los planes de gobierno fuesen de carácter estratégico y participativo, proyectados en función de las necesidades y potencialidades de los municipios más allá de la duración temporal de los ayuntamientos; 2. La existencia de instancias ciudadanas autónomas que permitiesen monitoreos constantes de las acciones, planes y programas que desarrolla el gobierno; 3. La implementación constitucional de la figura de revocación de mandato como un instrumento político al servicio de los ciudadanos, de tal manera que éstos no tengan por qué soportar a los malos representantes hasta que concluyan su trienio; y, 4. La existencia de partidos locales con derecho a postular candidatos para puestos de elección popular, con lo que ciertamente se pudiera hacer frente a las oligarquías de los partidos políticos tradicionales, que en mucho han contribuido a la esclerosis de nuestra adolescente alternancia.

Transparencia, democracia y cambio institucional en Jalisco

Alicia Gómez

Universidad de Guadalajara

Este artículo se propone brindar algunos elementos que podrían formar parte de una suerte de “corte de caja” de la transparencia en Jalisco. Establecido en una ley federal,¹ y luego llevado al nivel local,² el derecho de acceso a la información pública es un asunto que rápidamente ha sido adoptado por una amplia gama de actores, que van desde académicos hasta empresarios, pasando por periodistas, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos, para mencionar a los más significativos.

Breve referencia al debate conceptual

La novedad del tema de la transparencia está relacionada con el hecho de que en estos momentos no exista claridad ni consenso acerca de la naturaleza del derecho a la información pública ni de su justo lugar dentro del entramado institucional de nuestro país, entre otras cuestiones.³ En medio de este debate, hay al menos dos puntos relevantes sobre los que vale la pena poner atención. El primero se refiere a la naturaleza de este derecho, desde un punto de vista normativo, y el otro alude a una posible forma en que este tema puede ser visto desde la ciencia política. Aunque resultará obvio, se debe aclarar que no es posible, en este momento, desarrollar en abundancia las cuestiones

1. La “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002 y tuvo su primera reforma el 11 de mayo de 2004.
2. Con excepción de Jalisco, donde surgió la primera ley sobre el tema en el país (el 22 de enero de 2002), los demás estados establecieron sus leyes después de la federal. En este momento, todas las entidades y el Distrito Federal cuentan con una ley en la materia. Las más recientes son las de Oaxaca (16 de septiembre de 2006), Tabasco (28 de diciembre de 2006) e Hidalgo (29 de diciembre de 2006).
3. Algo del debate alrededor de estas preguntas se encuentra en: Mauricio Merino (coord.). *Transparencia. Libros, autores e ideas*. México: IFAI-CIDE, 2005; José Antonio Aguilar Rivera. “Transparencia y democracia. Claves para un concierto”. *Cuadernos de Transparencia*. México: IFAI, núm. 10, 2006 y López Ayllón (coord.). *Democracia, transparencia y Constitución*. Propuestas para un debate necesario. México: IFAI, IIS-UNAM, 2006.

señaladas, de modo que nos limitaremos a apuntarlas, en espera del espacio idóneo para una discusión un poco más profunda.

Una de las preguntas que los especialistas se hacen acerca de la transparencia, es la de cómo debe ser considerada en tanto derecho. ¿Debemos considerar este derecho como un derecho humano, fundamental, o como un derecho meramente administrativo?⁴ La pregunta no es ociosa, se deriva, entre otras cosas, de que existe una gran distancia cronológica entre la aparición del concepto de Estado de derecho, por un lado, y de la transparencia, por otro.⁵ Si bien la reforma y adiciones al artículo 6 de la Constitución, recientemente aprobadas, representan cierto avance para el consenso acerca de la relevancia de este tema en el contexto mexicano, se requiere una discusión a fondo que consolide la idea de que la transparencia y el acceso a la información deben ser pilares de la democracia y el estado de derecho, así como lo es el sufragio libre y universal, por ejemplo. Algunos elementos presentes en tal discusión son los siguientes.

En primer lugar, si bien en la filosofía política fundadora de las democracias contemporáneas sí está presente, al menos en algunos casos, el tema de la transparencia,⁶ es claro que la antigüedad de su relevancia práctica no rebasa algunas décadas, con la sola excepción del caso de Suecia. Esto se debe, probablemente, a que el asunto alude a un problema propio de las sociedades contemporáneas, cuya complejidad da lugar a que exista una cada vez mayor desigualdad, en términos de información, entre quienes ocupan los cargos de autoridad pública, por un lado, y los ciudadanos, por otro. La creciente cantidad de tareas que el Estado cumple hoy en día, la compleja separación funcional entre sus organismos y la especialidad técnica, cada vez más sofisticada, que muchas de esas funciones requieren, han dado lugar a (y también han sido la excusa para) que exista una gran ignorancia en buena parte de la sociedad acerca de qué se hace y cómo se hace al interior de las oficinas

4. En términos de Ernesto Villanueva. Véase Merino, (coord.). *op. cit.*

5. José Ramón Cossío D. "¿Es la transparencia una condición del Estado de derecho?" *Este País*. México, núm. 175, octubre de 2005, p. 40.

6. Véase Aguilar, *op. cit.*

7. Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda. “Transparencia y Rendición de Cuentas”. Merino, *op. cit.*, plantean que no puede haber rendición de cuentas sin transparencia, es decir sin reducir la asimetría de información entre servidor público y agente externo.

8. Juan Pablo Guerrero propone que se vea como una de las herramientas fundamentales de dicho proceso de “empoderamiento”. “Transparencia. De la abstracción a la operación de un concepto”. Merino, *op. cit.*

9. Es notable el dato según el cual, hasta la fecha, la dependencia gubernamental, en el nivel federal, que mayores solicitudes de acceso a información ha recibido, es el Instituto Mexicano del Seguro Social, según cifras del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Esto muestra que el ciudadano está acercándose a ejercer ese derecho en la medida en que ciertos problemas específicos, en el ejercicio de otros derechos, se lo han demandado.

públicas. Es a partir de esto que surge, como un problema nuevo, el de la opacidad del Estado, y la necesidad, como contraparte, de hablar del derecho a la transparencia.

En esta línea, la transparencia en la actualidad se entiende, por ejemplo, como estrechamente relacionada con el amplio tema de la rendición de cuentas,⁷ por un lado, y también como una de las formas de lo que se denomina el *empoderamiento* de la sociedad.⁸ Indudablemente, la transparencia adquiere mayor relevancia si logramos vincularla necesariamente con procesos como los señalados, que constituyen dimensiones medulares de un régimen democrático.

Sin embargo, y este sería el segundo argumento en este sentido, probablemente deberíamos tener cuidado de conformarnos con una visión meramente instrumental de la transparencia; es decir, donde la transparencia forzosamente debe demostrar que “sirve para algo”. El riesgo que se corre con este punto de vista, al menos en el contexto mexicano, puede ser que, si luego de unos años no vemos resultados claros, por ejemplo, en relación con una baja en la corrupción pública o un alza en la eficacia de las políticas públicas, tendríamos que concluir que es porque en realidad la transparencia no sirve para nada y da lo mismo que exista o no ese derecho.

Para alejarnos de ese camino, debemos asumir con claridad que el derecho a la información pública debe ser considerado un derecho fundamental, de manera similar a como se entienden las garantías individuales y los derechos políticos básicos. Indudablemente, la transparencia hoy en día resulta de una incomparable utilidad para el ejercicio con calidad de *otros* derechos. Por ejemplo, el sufragio, el referéndum, el plebiscito, e incluso derechos sociales como el de la salud,⁹ son derechos cuyo cumplimiento adquiere otra dimensión, si el ciudadano está debidamente informado acerca del desempeño de los servidores públicos o de los problemas públicos sobre los que hay que decidir.

Pero la transparencia no sólo es importante y necesaria por eso. Por el contrario, se justifica a sí misma en la medida en que entendemos que la información pública es un bien, un recurso, que pertenece al ciudadano; por ello, acceder a esa información, y más aún, cuestionar y deliberar alrededor de ella, es un ejercicio de participación en el espacio público que vale por sí mismo, es decir, es una nueva forma de participación en lo público. De hecho, es posible considerar que este nuevo derecho no sólo fortalece sino que le da otra dimensión al espacio público de las democracias de hoy en día. Es esta convicción la que puede generar un cambio duradero en la cultura política, tanto del lado de los ciudadanos como de los servidores públicos, el cambio que se requiere para que este nuevo derecho se ejerza con plenitud. De consolidarse una cultura de la transparencia como una nueva forma de participación en el espacio público y una ampliación del mismo, en nuestro país, los efectos secundarios en la disminución de la corrupción y en la eficacia de las decisiones públicas probablemente podrían darse por sentados.

Remitámonos ahora a los posibles puntos de contacto entre la transparencia y la calidad de la democracia. Este último es un tema que en los años recientes ha tomado cierta relevancia para los estudiosos de América Latina y otras sociedades con regímenes democráticos nuevos. El de la calidad de la democracia es un enfoque eminentemente normativo, que busca establecer parámetros generales para evaluar a las nuevas democracias partiendo de que la etapa de la transición ya ha quedado atrás. Una de las preocupaciones aquí es encontrar cuáles son las variables más importantes que permiten contar con una mínima garantía de que un régimen democrático será relativamente duradero, o lo que es lo mismo, descubrir dónde están los puntos más sensibles sin los cuales es difícil que se sostenga una democracia. Existen, por supuesto, diversas lecturas sobre el asunto, las cuales probablemente se puedan dividir en dos grandes

10. Como el modelo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

11. Tal distinción es sugerida por, Frances Hagopian. "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile". *Política y Gobierno*. México: CIDE, vol. XII, núm. 1, primer semestre, 2005. Ver: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi. *Governance matters III*. Governance indicators for 1996-2002. World Bank Policy Research Working Paper 3106, 2003. También: Larry Diamond y Leonardo Morlino (eds.). *The quality of democracy*. Improvement or subversion. Baltimore: John Hopkins University Press, 2004.

12. Juan Linz. *La quiebra de las democracias*. México: CONACULTA-Alianza Editorial Mexicana, 1990.

13. Hagopian, *op. cit.*, p. 45.

corrientes: las que colocan el énfasis en la importancia de la igualdad social como variable clave para la calidad de una democracia,¹⁰ y las que incorporan más bien variables de tipo político, institucionales o no, como estado de derecho, control de la corrupción, rendición de cuentas, efectividad del gobierno, competencia efectiva, participación, estabilidad política, etc., donde estarían, por ejemplo, Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, por un lado, y Diamond y Morlino, por otro.¹¹

En medio de esta variedad de conceptos, parece pertinente, para el tema que nos ocupa, tomar en cuenta la propuesta de Hagopian acerca de la agrupación de las diversas variables de la calidad de la democracia en dos grandes dimensiones: derechos y representación. En los derechos se consideran la protección de derechos, el estado de derecho, el control de la corrupción y la igualdad; y en la representación están englobados la rendición de cuentas, la responsividad y la participación. No se trata, en esta propuesta, de ignorar la importancia de que los gobiernos sean capaces de resolver problemas tales como la pobreza y la desigualdad, pero sí de señalar que estas condiciones por sí solas difícilmente pueden sostener a largo plazo una democracia, sin la presencia de otras variables. La hipótesis apunta a un factor clave señalado hace ya decenios por Juan Linz: una democracia tiene mayores probabilidades de sostenerse si cuenta con una clara lealtad hacia sus procedimientos y principios por parte de los actores políticos y sociales.¹² En esta línea, la sugerencia de Hagopian es que si queremos generar, a largo plazo, mayor participación y lealtad a nuestras democracias, ingredientes clave para su sostenimiento, debemos poner atención mayor a lo que sucede en el plano de la rendición de cuentas, la competencia, la responsividad y la participación misma, y no únicamente en los buenos resultados de los gobiernos.¹³

Es en esta problemática donde puede vislumbrarse la relevancia del acceso a la información pública como una nueva dimensión de la participación política. Sobre todo, para aquellos grupos sociales y políticos

insatisfechos con los claros límites que impone la participación electoral. Para ser claros, el vínculo entre transparencia y calidad de la democracia está lejos, desde nuestro punto de vista, de limitarse a la idea, por ejemplo, de que aquella sea un mero instrumento de lucha contra la corrupción. Por el contrario, si vemos a la transparencia como un nuevo espacio, para el ciudadano, de intervención directa en la cosa pública, que además puede tener efectos claros sobre la rendición de cuentas y la competencia, podremos valorar con justicia su importancia para la evaluación de la calidad de la democracia. A partir de estas premisas, en las páginas siguientes se abordarán algunos de los elementos más relevantes para un diagnóstico de la transparencia en Jalisco.

El diseño y el cambio institucional

Entre muchas otras, una pregunta obligada acerca de la ley de transparencia de nuestra entidad, y de los organismos públicos involucrados en su cumplimiento, tiene que ver con su maduración institucional. En este punto, es posible señalar al menos dos factores importantes que han jugado en contra de que tales procedimientos tengan una cierta solidez. El primero se relaciona con la naturaleza conflictiva del tema de la transparencia, y el segundo con la juventud de la ley y las entidades que se derivan de ella.

Algunos estudiosos del cambio institucional, como Jack Knigh,¹⁴ señalan que, casi siempre, estos procesos están atravesados por el conflicto. En toda sociedad existen asimetrías de poder, disputas entre diversos actores, por la distribución de ciertos recursos y bienes sociales; tales disputas se encuentran en la base de la forma en que las instituciones nacen, se desarrollan y mueren. Esto no supone, necesariamente, que las instituciones estén en constante inestabilidad debido a la conflictividad que les subyace, pues pueden alcanzar ciertos arreglos de equilibrio que perduren al menos por determinados periodos en los que ningún

14. Jack Knigh. *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. Un acercamiento a la literatura contemporánea sobre diseño y cambio institucional se puede tener también en: B. Guy Peters. *El nuevo institucionalismo*. Teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa, 2003 y Robert Goodin (comp.). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa, 2003. Es también de utilidad el resumen que presenta Adrián Acosta en el capítulo de su autoría en: Adrián Acosta Silva (coord.). *Ensayos sobre cambio institucional*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, CUEA, 2002.

15. La “Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco” fue publicada el 22 de enero del 2002 y entró en vigor el 21 de mayo del mismo año. Fue derogada por la nueva ley, publicada el 6 de enero del 2005.

16. Por ejemplo: Ernesto Villanueva. “La reforma a la ley de transparencia de Jalisco en el marco internacional”. Ponencia presentada en el Foro de Consulta sobre la Iniciativa de Reformas a la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. Guadalajara, 8 de septiembre de 2006. Eduardo Guerrero y Leticia Ramírez de Alba. “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”. Sergio López-Ayllón (coord.). *Democracia, transparencia y Constitución...* y, finalmente: IFAI, Dirección General de Estudios e Investigación. “Notas sobre la iniciativa de reformas a la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco”. México: septiembre de 2006 (fotocopia).

17. Los diputados son: Enrique García Hernández, del PRI, José María Martínez, del PAN, Salvador Cosío Gaona, del PRD, y Luis Alejandro Rodríguez, del PVEM.

actor relevante ponga en cuestión sus normas fundamentales. Es presumible que, en el caso que nos ocupa, nos encontremos todavía en un periodo inicial de alta conflictividad, donde aún no se ha logrado un arreglo que satisfaga, al menos temporalmente, la perspectiva de actores clave acerca de las normas que deben prevalecer en el ámbito de la transparencia. Por lo menos, esta es una lectura posible de los intentos de reforma legal y constitucional en la materia que, recientemente, tuvieron lugar por parte de un sector de la anterior legislatura del estado.

A reserva de realizar, en mejor momento, un análisis más cuidadoso de todo el proceso de diseño y cambio institucional que considere la gestación de la primera y la segunda –y vigente–¹⁵ leyes de transparencia, aquí nos limitaremos a sugerir algunos puntos problemáticos de la situación actual en esta materia. Nos referiremos, sobre todo, al, tan debatido intento de reforma a la ley de transparencia vigente.

No es difícil citar a más de un experto en el tema de la transparencia que haya dicho que la actual ley estatal en la materia resulta ser una de las mejores del país.¹⁶ Sin embargo, este hecho no impidió que el 13 de julio de 2006 se presentara, ante el pleno de la Cámara de Diputados, una iniciativa de reformas a dicha ley, firmada por los coordinadores de todas las fracciones parlamentarias.¹⁷ La propuesta contenía modificaciones a la Constitución local, al Código Penal, a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y a 46 artículos de la propia ley de transparencia. No se trataba, pues, de una propuesta para modificar algunos detalles que permitieran perfeccionar las actuales normas en esa materia, sino de una reforma exhaustiva, por la cantidad de aspectos a modificar, y profunda, por los cambios considerados en algunos de éstos. Tanto por el contenido como por la forma en que se presentó, esta iniciativa dio lugar a un interesante e intenso debate. Dos son los temas más importantes y que generaron una oposición contundente: la cancelación del carácter inatacable de

las decisiones del Instituto de Transparencia e Información Pública (ITEI) al ser, de aprobarse la reforma, recurribles ante el Tribunal de lo Administrativo (TAE), y la despenalización de las sanciones al no cumplimiento de las resoluciones del mismo órgano por parte de los servidores públicos.¹⁸ Al menos en lo que se refiere al primer punto señalado, es difícil no coincidir en que se trata de una propuesta regresiva desde el punto de vista de la garantía del derecho a la información pública. Con esa modificación, se viene abajo uno de los pilares de la garantía del derecho a la información, principal razón por la cual el modelo jalisciense era visto como ejemplo a seguir. Colocar al ciudadano y al funcionario público, frente a frente, en un litigio judicial, es, en la práctica, restringir el acceso a la información, por el consumo de tiempo y recursos que significaría para el solicitante.

La forma en que fue presentada la propuesta también despertó sospechas, pues si bien no violó ninguna normatividad legislativa, sí contravino de dos maneras las reglas no escritas de dicha práctica: en primer lugar, la propuesta no fue discutida antes al interior de la Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública, algunos de cuyos miembros se enteraron por la prensa de la existencia de la iniciativa; y en segundo lugar, al someterse al pleno directamente, se hizo por escrito únicamente, sin una presentación discursiva.¹⁹

Independientemente de las verdaderas intenciones de los autores de la propuesta, el resultado de la mera presentación de la iniciativa fue un intenso conflicto mediático y político, donde los opositores a la reforma resumieron la situación en el argumento de que, sencillamente, se quería dar marcha atrás para proteger a funcionarios que se sentían incómodos con la obligación de transparentar su ejercicio, empezando por el gobernador. Esta lectura se fundamenta, en gran medida, en el dato de que, un día antes de la presentación de la propuesta de reforma, se había interpuesto una denuncia penal en contra del

18. Véase la Iniciativa de Decreto de reformas a la Ley de Transparencia y otros ordenamientos, fechada el 13 de julio del 2006, y firmada por los diputados anteriormente citados.

19. La diputada Joann Novoa, miembro de la mencionada comisión, señala que, desde su punto de vista, era claro que los diputados sabían que la propuesta que presentaban no era algo “para presumir”, por eso la presentaron casi a escondidas, de forma totalmente contraria a la usual. (Entrevista con Joann Novoa Mossberger, 13 de septiembre del 2006). Desde el punto de vista de Francisco González Vallejo, asesor del Diputado José María Martínez Martínez, presidente de la Comisión citada, sólo con dolo se puede hablar de una intención de “madrugueté” en la presentación de la reforma, pero reconoce que el proceso de elaboración de la misma es “oscuro” incluso para él. (Entrevista con el citado asesor, 29 de septiembre del 2006).

20. Véanse *Público y Mural* de los meses de julio, agosto y septiembre del 2006.

21. Desde el punto de vista del director jurídico del ITEI, Claudio Lemus Fortoul, dicha resolución debería dar lugar, “bajo una sana lógica jurídica” a que el TAE emitiera un juicio en términos de sobreseimiento de las solicitudes de nulidad interpuestas (*Público*. Guadalajara 24 de mayo de 2006); contrariamente, el 4 de octubre el TAE dio un fallo, en el caso del juicio de nulidad interpuesto por el gobernador, a favor de éste y en contra del ITEI.

gobernador, Francisco Ramírez Acuña, por parte del presidente del ITEI, por abuso de autoridad, al no haber dado cumplimiento a una resolución de ese organismo. Al mismo tiempo, el gobernador había interpuesto un juicio ante el TAE para anular la mencionada resolución. El hecho, pues, es que la propuesta se presentó en medio de un escenario de claro conflicto entre sujetos obligados del más alto nivel y el organismo encargado de hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública.²⁰

En términos legales, la disputa llegó a su más alto nivel cuando el Ayuntamiento de Guadalajara interpuso una controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad del ITEI. Hubo intercambio de acusaciones fuertes, mientras los defensores de la reforma, particularmente Eduardo Rosales Castellanos, dirigente estatal del PAN, y el presidente del Tribunal Administrativo del Estado, Carlos Sepúlveda Valle, acusaron a Augusto Valencia, presidente del ITEI, de protagonismo, mala fe y de pretender interferir en los otros poderes, Valencia aseguraba que la reforma sólo pretendía salvar el futuro político del gobernador, verdadero autor de la misma, al liberarlo del litigio penal en que se encontraba. Y si bien el fallo, emitido el 23 de mayo, fue a favor del órgano encargado de la transparencia, confirmando su carácter autónomo y lo inatacable de sus decisiones, esto no fue un obstáculo para que el TAE prosiguiera con las 10 demandas de nulidad en contra de resoluciones del ITEI interpuestas por diversas dependencias públicas.²¹

La oposición a esta reforma legal provino de todos los sectores. En primer lugar, las bancadas legislativas no estuvieron unidas a favor de la iniciativa, pese a que sus coordinadores parlamentarios la apoyaron. En el Partido Acción Nacional (PAN), la oposición más fuerte provino de la diputada Joann Novoa y de los diputados Alonso Ulloa, Antonio Muñoz Serrano, entonces titular de la Comisión de Participación y Acceso a la Información Pública, y de Rodolfo

Ocampo, uno de los principales creadores de la ley de transparencia actual. Pero, además, pronto intervinieron las instancias nacionales de ese partido, a través del coordinador de diputados locales, Fernando Palma Gómez, quien visitó la entidad con la encomienda de detener la reforma. En el Partido Revolucionario Institucional (PRI), destacó el rechazo del diputado Aristóteles Sandoval, sin embargo, muy pronto la fracción priista completa se deslindó de la propuesta, mientras en la fracción parlamentaria del PRD, su presidente, Salvador Cosío Gaona, nunca pudo obtener el apoyo de sus correligionarios.

No es asunto menor señalar que el cardenal de la iglesia católica, Juan Sandoval Iñiguez, decidió también intervenir en el debate, señalando que, de aprobarse la reforma, habría un retroceso a las épocas en que no se rendían cuentas, por lo que exhortó a los diputados a “no legislar bajo presión”.²² Es probable que estas palabras hayan pesado en más de algún miembro de la clase política jalisciense para reconsiderar la pertinencia de la reforma.

El contenido de la iniciativa de reforma y sus consecuencias, que agravaron el conflicto ya existente por el incumplimiento por parte de algunos sujetos obligados, muestran que, en ciertos aspectos, el diseño actual en materia de transparencia puede no ser el óptimo. A reserva de realizar un estudio cuidadoso acerca de las causas de no cumplimiento, es probable que estemos ante un desfase entre una clase política que no ha asimilado claramente el concepto del derecho del acceso a la información pública, y una ley altamente exigente y sancionadora. La solución no tendría que ser, por supuesto, disminuir la calidad de la ley en aquellos elementos clave de lo que ya se denomina “el modelo mexicano”²³ en la materia, por ejemplo, el carácter autónomo e inatacable en sus decisiones del órgano garante, pero sí revisar algunos elementos que tal vez dan lugar a una conflictividad inútil. Tal es el caso del asunto de las sanciones, las cuales podrían estar más orientadas, en un espíritu más positivo, a

22. *Mural*. Guadalajara, 11 de septiembre de 2006.

23. Véase IFAI, Dirección General de Estudios e Investigación, *op. cit.*

24. Alicia Gómez. “Sanciones y calidad institucional en las leyes de transparencia en México”. Ponencia presentada en el 7º Congreso Nacional de Derecho de la Información. UNAM, Fundación Konrad Adenauer, udg. Guadalajara, noviembre de 2006. También en el sentido de señalar la inconveniencia de la penalización del no cumplimiento en materia de transparencia, véanse las declaraciones de Alonso Lujambio, presidente del IFAI (*Mural*, 17 de septiembre de 2006) y Sergio López-Ayllón. “La constitucionalización del acceso a la información”. Conferencia magistral, 7º Congreso Nacional de Derecho de la Información, *cit. supra*.

25. Ver *Público y Mural*, Guadalajara, 6 de septiembre de 2006.

26. José Bautista Farías. “Razones para no modificar la ley de transparencia e información pública gubernamental del estado de Jalisco”. Foro de Consulta, *cit. supra*.

27. A su posición, manifestada a través de la prensa local el 6 de septiembre, se suman más de 40 organizaciones.

generar el comportamiento buscado por parte del servidor público, y menos a castigar el no cumplimiento. Una medida de esta naturaleza sería, por ejemplo, un filtro institucional como la obligación de todo servidor público de tomar un entrenamiento mínimo sobre el concepto de transparencia y sus herramientas legales.²⁴

El entorno social de la transparencia

Si hablamos de los elementos a favor de la consolidación del derecho a la información pública, debemos considerar uno claramente primordial: el papel de las organizaciones sociales. En la entidad existen organismos dedicados a la materia que han mostrado la madurez necesaria para fungir como una suerte de contrapeso social de la autoridad. El reconocimiento que en la opinión pública han logrado, permitió que su participación en el debate alrededor del intento de reforma de la ley tuviera un peso no desdeñable, pero su activismo no se reduce a esta coyuntura.

Organizaciones como Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA-Jalisco) y el Colectivo por la Transparencia, contribuyeron a llamar la atención de la opinión pública sobre los puntos de alarma que contenía la iniciativa de reformas.²⁵ Además, su participación en el foro de consulta sobre la reforma, convocado por el Congreso del estado, rechazando de manera contundente la iniciativa,²⁶ y la realización del IV Foro Nacional “En defensa de la Transparencia”, por parte de CIMTRA, mantuvieron al día la discusión y aumentaron la presión sobre los defensores de la reforma. Es notable, también, la capacidad que han tenido para reunir a otras organizaciones alrededor del tema, tanto empresariales como académicas y profesionales.²⁷

En esta línea, también ha sido importante la voz de organizaciones empresariales como la Confede-

ración Patronal en la República Mexicana (COPARMEX), que han mostrado un firme interés en no dejar que se dé ni un paso atrás en el tema de la transparencia.²⁸ Este organismo presentó a los diputados panistas, el 25 de septiembre, su propia propuesta de reforma a la ley de transparencia, la cual, después de cierta corrección, mantenía el carácter definitivo de las decisiones del órgano garante. Esta no ha sido la única propuesta integral de reforma que los legisladores han recibido por parte de la sociedad, la más reciente ha sido la del Colectivo por la Transparencia, CIMTRA y el ITESO, entre otros grupos, en la cual se propone mantener los elementos positivos que desde su punto de vista contiene la ley actual, como la no revisión de las decisiones del ITEI por parte del Tribunal Administrativo –ni de ningún otro– y la penalización del no cumplimiento de los sujetos obligados, a la vez que se introducen cambios, como la posibilidad de diálogo y audiencia entre servidores y órgano garante cuando exista desacuerdo en la clasificación de información, entre otros puntos.²⁹

Como era previsible, la reforma originalmente pensada por los coordinadores de las fracciones parlamentarias no progresó.³⁰ El debate sigue abierto y todo parece indicar que será retomado por la LVIII Legislatura y por el ejecutivo estatal, si bien, al parecer, no en los términos de la diputación anterior. Sea como fuere, cualquier propuesta de rediseño institucional deberá ajustarse a las restricciones que le impondrá una sociedad organizada y activa que ha entendido rápidamente la importancia del tema de la transparencia para la calidad de la democracia.

28. La COPARMEX y otras 30 organizaciones empresariales, calificaron de “vergonzosa” e “insólita” la prisa de los diputados por sacar la reforma *Mural*. Guadalajara, 30 de agosto de 2006).

29. La propuesta contiene 109 artículos y 13 capítulos, y no considera formas a la Constitución ni a otras leyes. “Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco”, copia electrónica.

30. El dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública sobre la iniciativa de ley del 13 de julio, que correspondió elaborar a la diputada Joann Novoa, fue concluido con fecha del 27 de noviembre, pero, hasta donde la autora tiene información, nunca fue discutido al interior de la Comisión, y mucho menos regresado al pleno de la Cámara. Probablemente se deba a que su contenido rechaza el espíritu de la reforma buscada y retoma el punto de vista de especialistas y actores sociales en pro de la garantía del derecho de la información pública.

ESTUDIOS JALISCIENSES

71

Introducción

Arturo Camacho

Marie-Areti Hers

Tradición huichola y arqueología en Huejuquilla, Jalisco

Se comparan los resultados de trabajos arqueológicos realizados en la región de Huejuquilla el Alto, Jalisco, con la tradición Hopi y con lo que sostiene un sabio huichol acerca de las diferencias entre los antiguos habitantes de esta región y los remotos antepasados de los huicholes, así como sobre las antiguas migraciones al norte.

Palabras clave: Huejuquilla, Suroeste de los Estados Unidos, Huichol, Hopi

Verónica Hernández Díaz

Tumbas de tiro: colección museo Tlallan

La cultura de las tumbas de tiro es una de las más originales de Mesoamérica. El museo Tlallan, en Tala, Jalisco, posee un valioso acervo de las principales manifestaciones artísticas de esta cultura, tales como cerámica, arquitectura funeraria subterránea y de superficie, entre otras, lo cual permite realizar un detallado estudio de caso cuyos resultados se presentan aquí.

Palabras clave: Tala, Tumbas de tiro, Arte, Cerámica

Patricia Carot

Otra visión de la historia purépecha

Gracias a los nuevos datos arqueológicos se puede rechazar el origen nómada de la cultura purépecha. Aquí se describen las principales etapas que conforman esta nueva versión de la historia de esa cultura.

Palabras clave: Zacapu, Loma Alta, Purépechas-Tarascos, Migraciones

Eric Orlando Cach Avendaño,

Valle de Tequila: tiempo, dioses y orden social

En este trabajo se pretende destacar la transformación de las sociedades del valle de Tequila al pasar de estados incipientes a estados coercitivos. Se sostiene la idea de que dichas sociedades adaptan a su economía local ideologías de corte mesoamericano, lo cual se expresa en el arte, la arquitectura, etc., y se refleja en el orden social, en el sistema de creencias y en el uso del tiempo y el espacio en los sitios del valle de Tequila.

Palabras clave: Tequila, Teuchitlán, Mesoamérica, Economía, Sociedad, Ideología