

# J ESTUDIOS ALISCIENSE S

86

Noviembre de 2011

## Política y partidos

### INTRODUCCIÓN

Alberto Arellano y Nancy García

LAURA ALARCÓN MENCHACA

*Partido Acción Nacional y redes de  
“notables” en Jalisco*

JOSÉ DE JESÚS GÓMEZ VALLE

*Los empresarios y el pan en  
la alternancia de Jalisco*

ROBERTO ARIAS DE LA MORA

*Ideología y política en la Zona  
Metropolitana de Guadalajara*

ALBERTO ARELLANO RÍOS

*El veto en Jalisco (1998-2009)*

NANCY GARCÍA VÁZQUEZ

*Presupuesto y equilibrio fiscal  
en Jalisco: 1997-2007*

# 86

# JALISCOENSES

ESTUDIOS

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);

Eugenia Meyer (Universidad Nacional

Autónoma de México); Pedro Tomé (CSIC-España)

COORDINADORES DE ESTE NÚMERO: Alberto Arellano y Nancy García

Noviembre 2011

---

Política y partidos

INTRODUCCIÓN

Alberto Arellano y Nancy García 3

LAURA ALARCÓN MENCHACA

*Partido Acción Nacional y redes de* 5  
*“notables” en Jalisco*

JOSÉ DE JESÚS GÓMEZ VALLE

*Los empresarios y el pan en* 20  
*la alternancia de Jalisco*

ROBERTO ARIAS DE LA MORA

*Ideología y política en la Zona* 32  
*Metropolitana de Guadalajara*

ALBERTO ARELLANO RÍOS

*El veto en Jalisco (1998-2009)* 45

NANCY GARCÍA VÁZQUEZ

*Presupuesto y equilibrio fiscal en Jalisco:* 58  
*1997-2007*

## **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.



EL COLEGIO  
de  
JALISCO

El Colegio de Jalisco  
5 de Mayo 321  
45100 Zapopan, Jalisco  
México  
[www.coljal.edu.mx](http://www.coljal.edu.mx)

ISSN 1870-8331. Número de reserva 04-2009-040620134300-102 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 29 de septiembre de 2011  
en Ediciones y Exposiciones Mexicanas, S. A. de C. V.  
Enrique Díaz de León No. 21, Col. Centro, CP 44200, Guadalajara, Jalisco.

---

# Introducción

Al término de la primera década del siglo XXI, era una realidad el respeto al voto y su consecuente implicación. Los gobiernos de distinto signo partidista ganaban y perdían posiciones donde antes hubiera sido imposible. La lucha política democrática ya no fue asociada con el respeto y el conteo de los votos, aunque la elección presidencial del año 2006 evidenció el retorno del conflicto por temas que se creían superados.

En este escenario de cambio y consolidación de la democracia, los temas políticos se centraron en discutir o saber cómo se podrían generar buenos gobiernos y mejorar las instituciones políticas; esto es, que fueran eficientes, eficaces, transparentes y que rindieran cuentas.

Desde esta consideración, bajo el título “Política y Partidos” este número de *Estudios Jaliscienses* se integra con cinco artículos que abordan diversas problemáticas políticas, partidistas e institucionales de la entidad. Lo mismo vale para los enfoques con los cuales son analizados. En este número la historia, la sociología y la ciencia política se hacen presentes; además, la revista puede ser vista como un ejercicio analítico de algunos fenómenos que incidieron en la conformación de nuestra democracia política o bien como la evaluación de algunos asuntos que incurren en su consolidación.

El análisis político lo inicia Laura Alarcón con el estudio de las redes de notables en el Partido Acción Nacional (PAN). Se analizan sus primeros años de vida, pero sobretodo cómo se entretajieron las diversas redes de relaciones entre sus miembros. El texto permite comprender qué cambió o qué permaneció cuando el partido asumió el gobierno y dejó de ser oposición en 1995.

En esa misma coyuntura, Jesús Gómez Valle, desde la sociología política, explora las relaciones que establecieron los empresarios y el PAN en la alternancia cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió importantes espacios políticos, entre ellos la gubernatura. Gómez Valle nos

detalla cómo las crisis económicas y políticas activaron la participación de algunos hombres de negocios que fueron determinantes en la alternancia.

Desde la visión de los ciudadanos, Roberto Arias hace una exploración de su ideología y posición política, particularmente de los habitantes de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). El acercamiento que realiza es interesante porque estas dimensiones son, o deberían ser, tomadas cuenta por los partidos políticos. La evidencia empírica que nos muestra es observada a la luz de la teoría espacial de las votaciones.

El resultado de procesos electorales más competitivos fue, y es, la dispersión y fragmentación formal del poder en el régimen político. En este contexto las relaciones entre los poderes instituidos trajeron a la palestra temas acerca de cómo se pueden optimizar de manera que condicionen o generen un mejor y eficaz desempeño institucional.

Hacia esta inquietud se dirigen los dos últimos artículos. Uno escrito por Alberto Arellano quien examina las relaciones políticas e institucionales entre los poderes ejecutivo y legislativo a partir de la facultad de veto que ejerce el gobernador. También desde las relaciones entre los poderes locales, Nancy García discute y analiza el proceso presupuestario en su fase de elaboración y aprobación. Ambos problemas son comprendidos en el contexto que la ciencia política conoce y clasifica como de gobierno dividido o unificado. Los dos trabajos muestran particularidades específicas de la vida política de Jalisco, situaciones de excepción a la teoría, que sin duda mantendrán líneas abiertas en los estudios de la región.

Alberto Arellano y Nancy García

---

## *Partido Acción Nacional y redes de “notables” en Jalisco*

Laura Alarcón Menchaca  
*El Colegio de Jalisco*

El Partido Acción Nacional (PAN) se formó con base en una red de relaciones que permitieron crear fuertes vínculos entre los miembros que sobrepasaron los años de vida de los fundadores. Entender el surgimiento de dicho partido nos invita a considerar varios factores: primero, el contexto en que nació el partido; segundo, comprender las características de un partido político; y tercero, analizarlo desde el punto de vista de la construcción de redes. De esta manera, podremos esbozar un análisis de cómo se configuró el partido con base en las relaciones familiares, de amistad y clientelares.

El presente artículo solamente delineará la importancia de estos vínculos para el nacimiento del partido. Construir las redes a través de la vida del partido resulta una gran labor, simplemente se trazarán como elementos centrales la amistad, las relaciones clientelares y los vínculos familiares para formar el partido. Sin embargo, estos vínculos requerían de la convicción de los principios y estar dispuesto a oponerse a las políticas del Estado.

Las condiciones del país, y de Jalisco en particular, propiciaron que un grupo de mexicanos buscara la formación de un partido político. La década de los años treinta estuvo marcada por el debate en la construcción de un Estado sólido, donde la consolidación de un

partido político que buscaba la hegemonía propició el descontento de varios sectores de la población. El fin del caudillaje de Plutarco Elías Calles marcó directrices consolidadoras que se vieron materializadas en el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940). El modelo de izquierda propuesto por el grupo en el poder marginó a una parte de la sociedad que no compartía esa visión de nación.

Jalisco se vio marcado por un proceso de enfrentamiento interno entre grupos diversos y a su vez por la pugna contra las imposiciones del centro. La guerra cristera (1926-1929) confrontó a los grupos a favor de la Iglesia católica y a aquellos que se oponían a que ella mantuviera el liderazgo. La fuerza de José Guadalupe Zuno se fue debilitando sobre todo por el interés de Calles en dominar a la región y con ello acabar sometiendo al grupo zunista. El asesinato de Obregón, la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, la rebelión escobarista y la candidatura de José Vasconcelos en contra de Pascual Ortiz Rubio, candidato del PNR, entre otros acontecimientos, enturbiaron aún más las condiciones en el Estado.

La década de los treinta se inició con una serie de gobiernos impuestos por Calles, la región era dominada por el centro y así se fue consolidando el poder en manos del PNR. Como parte de los enfrentamientos con el centro, se dio el conflicto educativo. En la capital, a pesar de los vaivenes, lograron “conciliar” los modelos a favor de la libertad de cátedra y de quienes buscaban imponer la educación socialista en la universidad. Jalisco se enfrascó en una lucha que enfrentó aún más a la sociedad jalisciense lastimada por el conflicto cristero y que se le llamó la segunda cristiada. El ascenso al poder de Sebastián Allende en 1932 y el apoyo que le brindó Calles, reflejó que la región no se sublevaría a los designios del “jefe máximo de la revolución”. Sin embargo, el ambiente volvió a enturbiarse en la siguiente designación de gobernador; ahora el conflicto era entre callistas y cardenistas.

Desde 1933 se había desencadenado el conflicto en la Universidad de Guadalajara (U de G) entre los grupos que apoyaban la libertad de cátedra y quienes estaban a favor de imponer la educación socialista. En octubre de 1934 se había aprobado la modificación constitucional que enardecía todavía más a algunos sectores jaliscienses que se oponían a ello. La Iglesia católica no dejaba de arremeter en contra del poder político. Miembros de la sociedad tapatía sintieron como una provocación el discurso que Calles pronunció en el balcón del Palacio de Gobierno en el verano de 1934.

El enfrentamiento universitario tomó grandes dimensiones y propició una fractura en la U de G. En ese contexto se fundó la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG) que inicialmente se llamaba Universidad Autónoma de Occidente. Sin embargo, pronto se dio una gran fisura en el grupo que apoyó la nueva universidad ya que demostraron que el interés de un grupo no era la libertad de cátedra sino tener en una institución educativa un instrumento de imposición de una sociedad secreta con prácticas fascistas. En estas circunstancias se dio la formación del PAN en Jalisco.

La fundación del PAN en el contexto antes señalado ha generado dudas para considerar al partido como un auténtico partido político. Nos limitaremos a hacer algunas reflexiones que ayudarán a dilucidar el concepto de partido político que permitirá afianzar que el PAN se constituyó con toda la formalidad de un partido político. No obstante, el tema que nos ocupa insiste en que el partido adquirió formalidad pero sustentándose en la construcción de redes.

Moisei Ostrogorsky en su obra *Democracia y la Organización de Partidos Políticos*, publicada en los primeros años del siglo xx, considera que los partidos son “grupos de ciudadanos organizados para lograr un fin político”,<sup>1</sup> lo que hace que podamos confundirlos con cualquier tipo de organización política. En los Principios de Doctrina del PAN se señalaba que era una necesidad evidente dentro de la realidad histórica de

1. Moisei Ostrogorsky. *Democracia y los partidos políticos*. Cit. por Pablo Oñate. “Los partidos políticos”. Rafael del Águila. *Manual de ciencia política*. Madrid: Trotta, 2005, p. 252.

2. Principios de Doctrina de 1939 ([http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/p\\_doctrina1939%5B1%5D.pdf](http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/p_doctrina1939%5B1%5D.pdf)), 15 de junio de 2011.

3. Joseph LaPalombara y Myron Weiner. “The Origin and Development of Political Parties”. Joseph LaPalombara y Myron Weiner (eds). *Political Parties and Political Development*. New Jersey: Princeton University Press, 1966, pp. 3-42. Cit. por Oñate.

4. *Ibid.*, p. 253.

México “la formación de partidos que organicen el cumplimiento del deber político, y sean permanentes en su actividad, como permanente es su fin”. En este documento se afirmaba:

La creación y administración de un orden dinámico que jerarquice justamente las diversas funciones y los distintos intereses que existen dentro de la vida social, no es patrimonio de un hombre o de un grupo social determinado. A la creación y administración de ese orden, deben concurrir la inteligencia y la voluntad de las personas que conviven dentro del Estado. Cumplir este deber político es necesidad imperiosa y urgente, cuya omisión acarrea el envilecimiento de la vida social.<sup>2</sup>

El contexto en que se forma y construye un partido político condiciona el tipo de organización, su funcionamiento y sus fines. Joseph LaPalombara y Myron Weiner<sup>3</sup> definieron a un partido político como una

organización que está localmente articulada, que interactúa con y busca el apoyo electoral del público, que juega un papel directo y sustantivo en el reclutamiento de los dirigentes políticos y que está orientada a la conquista y el mantenimiento del poder, bien sola o mediante coaliciones con otras.<sup>4</sup>

La organización de un partido debe tener carácter estable y permanente con el objetivo de alcanzar el poder y con un programa de gobierno. La participación electoral es otro de los distintivos de los partidos políticos contemporáneos. En ellos recae, en la mayoría de los países, el único medio para buscar el poder.

Max Weber plantea la formación de partidos que llama “partidos de notables”, caracterizados

por girar en torno a determinadas personalidades relevantes de la vida político-parlamentaria, teniendo una organización laxa, que muchas veces no era más que la unión de algunos comités electorales coordinados alrededor de un interés común para implementar un programa político, por otra

parte, no demasiado nítido. Estos incipientes partidos habrían tenido una débil estructura interna y carácter oligárquico, al representar, casi exclusivamente, a propietarios y profesionales.<sup>5</sup>

Weber considera que los partidos políticos pueden apoyarse en dos principios básicos: o son organizaciones patrocinadoras de cargos que no tienen programa propio y proponen postulados que pueden ejercer mayor fuerza en los votantes, o son partidos de ideología que se proponen la implantación de ideales de contenido político. Añade que los partidos tienden a ser ambas cosas a la vez, “o sea que se proponen fines políticos objetivos transmitidos por tradición y que en consideración de ésta sólo se van modificando lentamente, pero persiguen además el patrocinio de los cargos directivos, o sea de los de carácter político”.<sup>6</sup>

Robert Michels sentenció que la democracia conduce a la oligarquía: “Esa ley, característica esencial de todo conglomerado humano que tiende a constituir camarillas y subclases, está, como toda otra ley sociológica, más allá del bien y del mal”.<sup>7</sup> En su obra *Los partidos políticos* analiza la naturaleza de los partidos y sentencia con ley de hierro a la oligarquía: una organización partidaria tiene una burocracia que al aumentar de tamaño obliga a una concentración de poder en la cumbre y la pérdida de la influencia en los miembros del partido. Pesan más los conocimientos de los líderes, el control que ejercen sobre los medios de comunicación y la pericia en el arte de la política. La incapacidad de las masas de tomar decisiones propicia que se geste un liderazgo fuerte. Todo ello le da a los partidos políticos rasgos oligárquicos en que cuenta más la calidad que la cantidad de los miembros.

Una de las características de los partidos de notables es que sus miembros son personas que, como señalan Balmori, Voss y Wortman,<sup>8</sup> se distinguen socialmente por lo que representan en algún ámbito social, sobresalen por el lugar especial que ocupan dentro de la sociedad. Su notoriedad se debe a su elevada

5. Oñate, *op. cit.*, p. 256.

6. Max Weber. *Economía y sociedad*. México: FCE, 1996, pp. 1078-1079.

7. Robert Michels. *Los partidos políticos I*. Argentina: Amorrortu, 2003, pp. 8 y 9.

8. Diana Balmori, Stuart Voss y Miles Wortman. *Las alianzas de familias y la formación del país en América Latina*. México: FCE, 1990, pp. 109-179.

9. Maurice Duverger. *Los partidos políticos*. México: FCE, 1974.

preparación intelectual, su capacidad económica o su liderazgo; en fin, forman parte de una elite que les permite construir redes de apoyo, comunicación y favores compartidos. Sin embargo, una pregunta pertinente es en qué sentido se puede hablar de favores compartidos si el poder no era factible en el momento de la fundación y los primeros años. De tal suerte que la perspectiva cambia y posiblemente fue lo que le permitió al PAN consolidarse como una institución con base en la notabilidad de los sujetos pero que terminó trascendiendo la vida de los fundadores.

Los partidos de cuadros, como los llama Maurice Duverger,<sup>9</sup> se distinguen de los partidos de masas no por la diferencia de tamaño sino de estructura. Considera que el partido de cuadros reúne a notables para preparar las elecciones, conducirlas y mantener el contacto con los candidatos. Son notables influyentes, notables técnicos y notables financieros. La cualidad que importa es el prestigio, habilidad técnica e importancia de la fortuna. Se busca más la calidad de los miembros y no la cantidad, la membresía es selectiva, basada en aptitudes y situación particular.

El financiamiento de estos partidos de cuadros se sustenta en el capital que aportan industriales, banqueros y grandes comerciantes, según el planteamiento de Duverger. No obstante, las condiciones de cada partido determinan la forma del financiamiento. Más bien, se financian mediante donativos y cuotas de sus miembros distinguidos. La vida partidista se enfoca fundamentalmente en reuniones políticas, discusiones doctrinales y tácticas, sesiones de adoctrinamiento y presencia electoral esporádica. En fin, “los partidos de cuadros corresponden a los partidos de comités, descentralizados y débilmente articulados”.<sup>10</sup>

Las funciones de los partidos políticos son diversas y se insiste en una u otra dependiendo de las condiciones en que se desenvuelva el partido. Sin embargo, una de las funciones de los partidos políticos es la de servir de instrumento de “mediación entre el Estado y la sociedad, mediación en su relación recíproca de comunicación e

10. *Ibid.*, p. 97.

interacción”.<sup>11</sup> Pablo Oñate señala, sustentándose en García Cotarelo, que existen dos grupos de funciones: las sociales y las institucionales. Dentro de las primeras, una de las más importantes es contribuir a formar y canalizar una opinión pública entendiendo con ello que el partido cumple la función de orientar para forjar esa opinión pública al transmitirle valores y pautas de conducta. Además tienen como función movilizar a la opinión pública haciendo posible su participación. También sirven para la integración y legitimación de un sistema político.

Los aspectos teóricos sobre partidos políticos son útiles para entender la forma en que se construye un partido; no obstante, las condiciones que imperaban en México y en Jalisco impedían que el PAN tuviera todas las características y funciones de las que hablan los autores anteriormente citados. La pregunta central es ¿de qué manera se entretrajeron las redes y permitieron la consolidación de una institución política capaz de trascender en el tiempo y formar un auténtico partido político?

Para ello, resulta sustancial el estudio de las redes de relaciones sociales, ya que fue un elemento fundamental en la formación del PAN. Los dos actores centrales en que se sustentó el entretendido de redes en Jalisco fueron los fundadores: Manuel Gómez Morin y Efraín González Luna. Para el estudio que nos ocupa, estas dos figuras significaron el punto de apoyo en la construcción del partido. Ellos construyeron sus vínculos por otros aspectos que les permitieron edificar una red de relaciones para estructurar un partido político. Los lazos entre los actores fueron centrales y de allí se desprendieron redes que terminaron formando círculos con fuertes puntos de intersección.

Los elementos que contribuyen al tejido de las redes en este tipo de partidos son el prestigio social, el nivel sociocultural, la capacidad técnica e intelectual y el capital económico. Los vínculos se fortalecieron con lazos de amistad, clientelares y familiares. Una mirada a teóricos sobre el estudio de las redes sociales

11. Oñate, *op. cit.*, p. 260.

12. Michel Forsé. “Les réseaux de sociabilité: un état des Linux”. *L'Année Sociologique*. París, Presses Universitaires de France, vol. 41, pp. 247-264.

nos permitirá dilucidar la manera en que se construyó el partido por medio de las redes.

Michel Forsé<sup>12</sup> señala que el concepto de red es amplio porque se puede referir a una sociedad, empresa, asociación, familia o grupo de amigos. Además tiene como característica que las alianzas son informales y no tienen regulaciones como en una organización. Si hablamos de un partido político como una organización entonces parece que no entra en el concepto de red. No obstante, el partido como organización se construye con base en los vínculos informales. El autor distingue dos tipos de red: la que está constituida en un sentido más formal, contractual y aquella que su constitución es más laxa e informal. La diferencia entre una organización y una red, añade Forsé, es que en la segunda la especialización de los roles es menor y más plural, los lazos son informales, no tienen una frontera tan regulada y su coordinación es más de facto. En cambio, en las organizaciones, los lazos y roles están más estructurados. Sin embargo, nosotros consideramos que las redes permiten, de manera informal, ir construyendo vínculos de fidelidad entre los miembros y que terminan, como el caso que nos ocupa, a constituirse con la formalidad de una organización afianzada y consolidada por diversos vínculos.

Larissa Adler de Lomnitz señala la existencia de redes egocéntricas y exocéntricas: las primeras son un conjunto de relaciones diádicas de intercambio recíproco, referidas a un individuo determinado y centradas en él; en cambio, las exocéntricas son un conjunto de redes egocéntricas de intercambio que configuran un campo de relaciones que se extienden en todas direcciones: no es un ámbito homogéneo, y se caracterizan por la intensidad del intercambio de todos con todos.<sup>13</sup> Las redes se construyen teniendo como “ego” de la red a los fundadores y a los dirigentes. En torno de estas figuras se hace el entramado y de esa manera construyen vínculos sólidos de fidelidad, lo que les permite formar una organización política con objetivos específicos.

13. Larissa Adler de Lomnitz. *¿Cómo sobreviven los marginados?* México: Siglo xxi, 1984, p. 143.

Las redes se edifican y se fortalecen de acuerdo con la intensidad del intercambio, el cual puede ser de información, lealtad, favores y recursos económicos, entre otros. Aunque el intercambio busca la reciprocidad, ésta no necesariamente es diádica y bidireccional, ya que puede darse entre un sujeto que se considere el centro de la red con otro u otros individuos de la periferia. Además puede ser de diferente índole, distinta intensidad y también carecer de reciprocidad.

Las redes se entretejen con base en vínculos familiares, de amistad y clientelares. Las redes familiares se dan por un vínculo sanguíneo; las de amistad conllevan un lazo afectivo, suponen confianza y reciprocidad, y es una relación entre iguales; en cambio, las relaciones clientelares se construyen por una relación de confianza, reciprocidad e intercambio de servicios y no necesariamente se da entre iguales.<sup>14</sup> François Xavier Guerra considera que la amistad se reserva para designar el lazo entre actores equivalentes; en cambio, la clientela es para designar relaciones entre persona desiguales.<sup>15</sup> Imízcoz añade que la amistad está más próxima a la alianza, mientras que la clientela estaría más cerca de la dependencia.

Todos estos elementos teóricos son un referente para el análisis de la formación del PAN en Jalisco con base en la construcción de redes de “notables”.<sup>16</sup> Ello significa que nos centraremos en algunos sujetos clave que fueron los “egos” de la red. Siguiendo el análisis teórico, puede considerarse que el PAN se formó como un partido de notables en torno de personas con prestigio social por su trayectoria profesional o por su capital social, aglutinados por los principios de doctrina que inspiraban su lucha política. Por el momento en que surgió, el partido buscaba contribuir en la formación de una opinión pública que fuera capaz de tomar decisiones políticas y hacerse valer como auténticos ciudadanos. La lucha por obtener el poder era un elemento importante pero a largo plazo, es decir, se requería fortalecer a la institución para después convertir los principios panistas en acciones de gobierno.

14. José María Imízcoz Beunza. “Comunidad, red social y élites. Un análisis de la vertebración social en el antiguo régimen”. José María Imízcoz (dir.). *Élites, poder y red social. Las élites del País Vasco y Navarra en la Edad Moderna*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1996, p. 36.

15. François Xavier Guerra. *México: del antiguo régimen a la revolución*. México: FCE, 1991.

16. Este análisis se desarrollará en una obra que se publicará acerca del PAN en Jalisco.

Dentro del análisis teórico que hace Duverger sobre partidos políticos, el PAN se formó como un partido de cuadros en que importaba más la calidad y no la cantidad de los miembros. Sin embargo, aunque su vida giraba alrededor de las personalidades, éstas buscaron ir forjando una estructura sólida de partido a pesar de que el contexto sociopolítico no era favorable para un partido de oposición.

Las condiciones del país habían motivado que desde 1928 Manuel Gómez Morin expresara su deseo de formar un partido político. Era un hombre de gran prestigio social por su lucha a favor de la autonomía universitaria, por contribuir a la formación de instituciones financieras, por su próspera carrera profesional, entre otros factores. Diez años transcurrieron para que Gómez Morin pudiera materializar la idea que venía fraguando desde años atrás e insistía en que la situación se tornaba intolerable por la amenaza de la pérdida de la libertad política. Por ello se debía explorar de raíz la formación de la conciencia cívica. Así, buscaba enfrentarse a las políticas implementadas por Lázaro Cárdenas y se oponía al intento por parte del Estado de centralizar el poder y consolidar la vida política de México en manos del PRM. Gómez Morin,

17. Jorge Alonso. *Tras la emergencia ciudadana. Un acercamiento a la personalidad política de Efraín González Luna*. T. 1. *El compromiso partidario*. Jalisco: ITESO, 1998, po. 30.

18. La obra de reciente aparición es fundamental para comprender la relación entre ambos actores. Ana María González Luna Corvera y Alejandra Gómez Morin (selección, edición, notas y estudio preliminar). *Una amistad sin sombras. Correspondencia entre Manuel Gómez Morin y Efraín González Luna*. Pról. de Felipe Calderón. México: FCE y Fundación Rafael Preciado Hernández, 2010, 5 vols.

se dio a la tarea de recorrer el país y contactar grupos que en cada región posibilitaran la formación de dicho partido. Examinado el perfil ideológico y la fama del jalisciense Efraín González Luna, lo buscó. En la Navidad de 1938 se encontraron en Guadalajara. Coincidieron en su visión sobre México y en la alternativa partidaria. Efraín se comprometió a impulsar un comité organizador del nuevo partido en Jalisco.<sup>17</sup>

Así fue como buscó formar un partido, tejiendo una red en las principales regiones de México con personas que tenían prestigio en su localidad. Uno de los casos más emblemáticos fue el vínculo con Efraín González Luna. La relación entre ellos, según los testimonios, había nacido antes de la formación del partido. Según su correspondencia personal,<sup>18</sup> la primera comunicación

escrita que se tiene documentada fue en noviembre de 1934. El 26 del mes y año mencionados, Gómez Morin le escribió a González Luna para invitarlo a formar una sociedad editorial y una sociedad distribuidora de libros y publicaciones “en la inteligencia de que las acciones no serán ofrecidas sino a un pequeño grupo de personas que esencialmente tengan interés en la realización de la obra de cultura que la editorial y la distribuidora pueden cumplir”.<sup>19</sup> Sin embargo, según algunas fuentes ya habían tenido contacto cuando el primero defendía la autonomía universitaria.<sup>20</sup> González Luna respondió afirmativamente a la invitación y no sólo eso, sino que hizo extensiva la invitación a Alberto G. Arce y Emiliano Robles León, quienes contribuyeron junto con González Luna con la cantidad de 1 000 pesos cada uno.<sup>21</sup> La comunicación respecto del asunto continuó y parecía que se concretaría el proyecto, pero en abril de 1935 Gómez Morin le comunicó a su amigo que por el momento el plan se detendría y le hacía la devolución del dinero.<sup>22</sup>

La comunicación epistolar en 1936 constó sólo de dos cartas; una de ellas enviada por González Luna a Gómez Morin en la cual lo felicitaba por la defensa que hizo a las acusaciones que recibió con motivo de un discurso que pronunció en un homenaje a Antonio Caso. Sus pronunciamientos se interpretaron como ofensivos y se criticó en la prensa a Gómez Morin; se señalaba su supuesta mala gestión como rector de la Universidad Nacional de México.<sup>23</sup> La otra fue la respuesta de Gómez Morin agradeciéndole a su amigo su opinión.

Los lazos entre ambos se estrecharon con la invitación a formar un partido político. En la navidad de 1938 “Manuel buscó a Efraín con el fin de que lo ayudara a fundar un partido político”.<sup>24</sup> Este fue el punto en que los dos actores lograron afianzar sus vínculos y permitieron hacer crecer una red para la formación del partido.

González Luna contaba con gran prestigio social en Jalisco, tenía un exitoso ejercicio profesional como

19. *Ibid.*, vol. 1, p. 5.

20. Alonso, *op. cit.*, p. 23.

21. González Luna y Gómez Morin, *op. cit.*, vol. 1, p. 6.

22. *Ibid.*, p. 12.

23. *Ibid.*, p. 14. Véase nota a pie de página en que detallan el suceso.

24. Jorge Alonso. *Miradas sobre la personalidad política de Efraín González Luna*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003, pp. 68-69.

25. Alonso, *Tras la emergencia ciudadana...*, p. 22.

26. *Ibid.*, p. 23.

27. González Luna y Gómez Morin, *op. cit.*, vol. 1, p. 15.

28. Archivo del Partido Acción Nacional. Fundación Rafael Preciado Hernández (AFRPH), exp. 7, c—146, inv. 2.1939. Catalogación nueva: CR/Jal./1939/1-1.

abogado, además de una amplia y rica cultura. Fue un hombre educado, con una sólida formación católica, y formó parte de la Asociación Católica de la Juventud Mexicana (ACJM). Su resistencia ante las imposiciones del Estado y su sólida formación humanista lo habían acreditado ya como un representante del humanismo cristiano, cercano al pensamiento de Jacques Maritain. Su vasta cultura y su gran preparación como jurista le permitieron ser maestro en derecho: “En la Universidad estatal tuvo entre sus alumnos a Zuno, después de que éste renunciara a la gubernatura de Jalisco. Dejó esta cátedra por el conflicto que se suscitó en torno a la educación socialista”.<sup>25</sup> Su oposición a las reformas impulsadas por Cárdenas le permitieron colaborar en la fundación de la Universidad Autónoma de Occidente que después se llamó la Universidad Autónoma de Guadalajara, que al pasar a manos del grupo llamado “tecos” se convirtió en una pesadilla para González Luna por el enfrentamiento irreconciliable con ellos. Jorge Alonso comenta que

quienes han destacado su personalidad han señalado que era un hombre culto, excelente abogado, maestro brillante, deslumbrante como filósofo, escritor, traductor y crítico; pero sobre todo político, humanista y católico intachable. Fue polifacético. Fue un intelectual completo versado en oratoria, conocedor de música, poesía y temas religiosos. Tuvo una recia espiritualidad templada al calor de los ejercicios espirituales de San Ignacio ...<sup>26</sup>

El 2 de febrero de 1939 le escribió Gómez Morin a González Luna donde le agradecía “sus finas atenciones... durante mi estancia en ésa... Espero que no habrá habido dificultades para la formación del Comité”.<sup>27</sup> Después de varias conversaciones que había tenido González Luna, en enero de 1939, con distintos jaliscienses se dio a la tarea de formar el Comité Regional del PAN en Jalisco (CRJ), el cual quedó constituido el 4 de marzo de 1939 por Ricardo Quirós, Alejandro Ramírez, J. Ernesto Aceves, Ignacio Díaz Morales y Francisco López González.<sup>28</sup> La formación

del CRJ era un elemento fundamental que permitiría la organización de comités locales en el estado. Jalisco se convirtió en un foco regional dentro de la estructura del PAN. De aquí se desprendió la organización de comités locales especialmente en los poblados de Los Altos, en estados aledaños a Jalisco y en la región del noroeste de México. Ello refleja la manera en que se construyó una organización política sólida con base en las redes de relaciones.

El 25 de agosto de 1939, González Luna le informó a Gómez Morin sobre la delegación de Jalisco para asistir a la I Convención Nacional que se celebraría en la ciudad de México del 14 al 16 de septiembre y añadía “que tomó los acuerdos necesarios para integrar la Delegación de Jalisco y creo que podrán concurrir elementos representativos en número suficiente incluyendo obreros”.<sup>29</sup> La asamblea constitutiva se había reunido entre el 14 y 17 de septiembre, la cual aprobó los estatutos, los principios de doctrina y el programa mínimo de acción política del partido.

Después de la insistencia por parte de la Secretaría General del PAN, el Comité de Jalisco mediante una carta del Secretario General señaló el 17 de octubre que

por acuerdo tomado en sesión ordinaria, este Comité aprobó unánimemente la nómina de candidatos para la integración del Consejo Nacional; pero se permite insistir atentamente ante ese H. Comité Ejecutivo Nacional, reiterar la postulación de los Sres. Lics. Don Mariano Ramírez y don José Gutiérrez Hermosillo, quienes residen, el primero en esa capital y el segundo en ésta. Esperamos que no haya inconveniente de parte de ustedes en que dichos señores figuren en la nómina antes mencionada, y por lo tanto, puedan ser miembros del mismo Consejo en bien de nuestro Partido.<sup>30</sup>

El 27 de noviembre se aceptó la designación de Efraín González Luna, Mariano Ramírez, José Gutiérrez Hermosillo, Luis Ugarte y J. Ernesto Aceves para formar parte del Consejo Nacional del PAN, lo que demostró la fuerte presencia de Jalisco en la conformación del Consejo Nacional. La reunión del Consejo se celebraría

29. Carta de Efraín González Luna a Manuel Gómez Morin, 25 de agosto de 1939. AFRPH, exp. 7, c-146, inv. 2.1939. Catalogación nueva: CR/Jal./1939/1-1

30. Carta de Francisco López González a la Secretaría General del PAN. 17 de octubre de 1939. AFRPH. Exp. 7, c-145, inv. 2.1939. Catalogación nueva: CR/Jal./1939/1-1.

el 3 de diciembre. Así se fue organizando el partido a pesar de fuertes altibajos en la respuesta ciudadana pero poco a poco fueron construyendo un partido sólido, con principios de doctrina, con plataformas políticas y conteniendo con candidatos a cargos de elección popular en los distintos niveles de gobierno.

*Partido Acción Nacional:  
un partido de notables*

El PAN fue un partido que se formó con base en la invitación personal a miembros de la sociedad que representaban a un segmento de la población. A pesar de la queja de algunos de sus dirigentes y del rechazo por parte de ciertas personas con amplio capital social y económico a pertenecer al partido, éste se formó con miembros de la sociedad jalisciense de prestigio en la localidad. Los distintos vínculos de Efraín González Luna le permitieron invitar a formar parte del partido a personas dedicadas a cuestiones industriales y comerciales, así como a profesionistas y universitarios. Los objetivos centrales fueron los profesionistas independientes con buena reputación que a su vez construían sus redes hacia abajo.

Considerar que el PAN se constituyó con la formalidad de un partido político es exacto, ya que desde un principio se convirtió en una organización política con una estructura definida, con principios de doctrina aceptados y con funciones específicas por parte de cada uno de los miembros del partido. Se constituyó como un partido de cuadros en que la formación de los comités a distintos niveles fue el objetivo básico dentro de su estructura; sin embargo, para algunos críticos esto era parte de su debilidad.

La vida activa del partido giraba en torno de personalidades que adoctrinaban a sus miembros para así fortalecer los vínculos entre ellos. Para ello utilizaban como elemento sustancial de enlace los cursos y conferencias, así como la promoción del partido con base en el reparto de propaganda. La falta

de capital humano y capital económico no permitía una presencia electoral constante en los distintos niveles de gobierno.

Los notables construyeron sus redes con base en los vínculos de amistad y clientelares, y en algunos casos mediante el parentesco. Gómez Morin y González Luna construyeron una red egocéntrica, es decir, fue una relación diádica de reciprocidad y que giraba alrededor de sus figuras. Cada uno de ellos a su vez formó redes exocéntricas. Así fortalecieron los vínculos entre los miembros.

Un instrumento central de vinculación entre los miembros de la red fue mediante su pertenencia a un mismo sector profesional como profesionistas independientes, empleados, trabajadores o estudiantes. A pesar de ello, Juan Landerreche Obregón, yerno de Manuel Gómez Morin, comentó el 24 de octubre de 1940 que varios comités regionales como los de Monterrey, Tampico, San Luis Potosí, Saltillo y Torreón consideraban que debían de formarse grupos de miembros del partido con base en los vínculos de amistad, de vecindad, de trabajo, sin necesidad de tener pertenencia a un mismo sector profesional. Añadía: “se funda precisamente en la vinculación natural y espontánea que existe entre sus diversos miembros por razones de comunidad de ideales y de intereses, por amistad, parentesco, vecindad, etc.”. Reiteraba que la identificación se hacía por el sector, por los intereses que los une; es como un índice de clasificación para darle mayor unidad al grupo.<sup>31</sup> Esto demuestra que tenían claro que por medio del entramado de las redes iría construyéndose una organización que poco a poco se iría institucionalizando hasta llegar a lo que ahora es el Partido Acción Nacional.

31. Escrito de Juan Landerreche Obregón. 24 de octubre de 1940. AFRPH. Catalogación nueva: CR/Jal./1939/1-1.

---

# *Los empresarios y el PAN en la alternancia de Jalisco*

José de Jesús Gómez Valle  
*Universidad de Guadalajara*

## *Introducción*

Es ya un lugar común decir que el Partido Acción Nacional (PAN) es el partido de los empresarios. No obstante se debe tener cuidado con la anterior afirmación. Las relaciones políticas son complejas y deben ser observadas con cuidado y a través de varios filtros y matices.

Este artículo pretende explorar cómo se dio la relación entre el PAN y los empresarios antes y durante la alternancia político-partidista que se vivió en el estado de Jalisco en 1995, misma que terminó con la hegemonía que mantenía en esta entidad el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Asimismo, pretende mostrar cómo las crisis económicas y políticas que padeció el país y por consiguiente Jalisco, activaron en cierta medida la participación política de ciertos empresarios que cambiaron una actitud pasiva por una activa que los llevó a colocarse en los primeros planos de la clase política local. De ser observadores o incluso críticos de los asuntos públicos pasaron a ser actores preponderantes en la política jalisciense.

## *Crisis y participación política de los empresarios*

Debido a la crisis de 1994-1995 que se conoció coloquialmente como “el error de diciembre”, muchas

empresas pequeñas y medianas tuvieron que cerrar y sus propietarios perdieron su patrimonio, lo que trajo consigo el coraje y la impotencia de este sector. El descontento de los empresarios cuyos bienes fueron afectados puede ilustrarse con el caso del empresario Juan José García de Alba, de origen michoacano y radicado en Jalisco, dedicado a la fabricación y exportación de productos para la agricultura. Antes de las elecciones para gobernador en Jalisco en 1995, publicó el siguiente desplegado:

NO SE VALE: Soy un empresario que como muchos creyó la amplísima promoción que se dio durante todo el año pasado, para que nos tecnificáramos e incrementáramos la producción; para crear más y mejores empleos; más y mejores productos a mejores precios; y que creíamos lo que las autoridades decían en cuanto a la estabilidad de las finanzas públicas ... El premio que nos dan por haberles creído es una devaluación, no es tanto la devaluación misma sino la pérdida de confianza en aquellos que nos dijeron que sí sabían cómo hacerlo ... Caigamos en cuenta que el sistema político unipartidista que tiene el poder en todos los niveles siempre han [sic] sido y son los mismos, nomás con otros nombres ... Ya es tiempo que se oiga lo que nos pasa y lo que sentimos los verdaderos empresarios; no los pseudolíderes empresariales autocorrompidos con el gobierno unipartidista, sino la inmensa mayoría de los empresarios que invertimos lo que tenemos y aun más para mejorar nuestro país ... Cada vez va siendo más real y actual la frase que hace 6 años nos dijo Maquío Clouthier: “México va cambiar contigo, sin ti o a pesar de ti” ... Piensa en ti y en tus hijos, y te invito a que decidas dónde te ubicas.<sup>1</sup>

El autor de esta inserción pagada en algunos diarios de circulación local, posteriormente se encargó de las finanzas del comité de campaña del candidato panista a la gubernatura, Alberto Cárdenas Jiménez. Se autodefine como simpatizante del PAN desde “siempre” aunque apunta que decidió involucrarse en la política cuando conoció a Clouthier. A invitación expresa decidió participar en lo relativo al financiamiento. En su momento el empresario dijo: “Hay muchos empresarios interesados de buena fe en participar en política para mejorar al país, unos lo hacen con el PRI y otros, como yo, preferimos el

1. Véase *Siglo 21*, Guadalajara, 4 de enero de 1995, p. 23.

2. Véase “Las otras caras de la campaña”, *ibid.*, p. 10.

PAN”; y aseguró que los fondos de campaña “han salido de pasarle la charola al pueblo”.<sup>2</sup>

Otro tipo de crisis, más ubicada en el ámbito político y social, fue la producida por el estallido del drenaje en el Sector Reforma de Guadalajara el 22 de marzo de 1992, así como el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en mayo de 1993. Ambos acontecimientos produjeron el descontento social y los empresarios también fueron la caja de resonancia de tales fenómenos. Las cúpulas empresariales y los empresarios a título personal no perdieron la oportunidad para asumir una postura crítica y combativa contra el gobierno de Jalisco y el gobierno federal.

### *Empresarios y política en Jalisco: antecedentes mínimos*

Cuando se habla de los empresarios en Jalisco históricamente se ha hecho una distinción dicotómica. Por un lado se habla de la enorme cantidad de pequeños talleres familiares y núcleos de pequeña industria, por lo general orientados a producir bienes de consumo final: alimentos, bebidas, calzado y ropa; y por otra parte, se habla de las grandes industrias, subdivididas a su vez en cinco ramas: empresas transnacionales, paraestatales, del sector social, privadas de origen foráneo y privadas de capital local.<sup>3</sup> No obstante, a partir de la década de 1990 coexistieron otras empresas insertadas en la industria maquiladora, sobre todo de productos electrónicos.<sup>4</sup>

Cabe decir que dentro de las familias de tradición empresarial en Jalisco, de acuerdo con Alba y Kruijt, destacan en el decenio de 1980 el grupo Aranguren, en el ramo alimenticio; el grupo Martínez Güitrón en la industria siderúrgica y los ramos inmobiliario y hotelero; el grupo López Chávez en la industria del calzado; el grupo Gutiérrez Nieto en empresas vinculadas con el consumo de gas y comercio de automóviles; el grupo Garciarce, fabricantes de bebidas gaseosas; finalmente señalan al grupo Urrea, empresas predominantemente de la industria metal-mecánica.<sup>5</sup> Todos estos, empresarios

3. Carlos Alba Vega y Dirk Kruijt. *Los empresarios y la industria de Guadalajara*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 1988, pp. 245-246.

4. No es la intención de este trabajo analizar esta dicotomía empresarial de Jalisco; el trabajo citado lo hace de manera profusa, pero quise mencionarla para sentar una base sobre las características de los empresarios jaliscienses.

5. *Op. cit.*, pp. 151-192. En este trabajo los autores también realizan un discernimiento sobre los orígenes de estas empresas familiares y los perfiles de algunos de sus integrantes, principalmente de sus fundadores y accionistas principales.

están vinculados con la producción de bienes de consumo final.

Así, también indican que la expresión orgánica, ideológica y política de los empresarios jaliscienses se encontraba en sus organizaciones corporativas: la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara, el Centro Empresarial de Jalisco y el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco.<sup>6</sup>

Históricamente, la participación de los empresarios jaliscienses en la política no se relaciona con la oposición manifestada por el sector empresarial, a nivel nacional, hacia el Estado mexicano. El papel asumido por los empresarios locales ha sido de estrecha relación tanto con los gobiernos emanados del PRI como con los del PAN. Los empresarios en Jalisco han sido un factor de peso en el proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política local. De hecho, desde la década de 1950 hasta la derrota del PRI en el municipio de Guadalajara, la vicepresidencia de este municipio era una concesión a un miembro representativo de la iniciativa privada. Otro instrumento mediante el cual los empresarios participaban era el Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara.<sup>7</sup>

Si bien en esas instancias la participación de los empresarios se circunscribía a ser meros consejeros –les pedían su opinión en temas de interés para ellos– a partir de finales de la década de 1980 los empresarios tuvieron una actitud de mayor interés y sensibilidad respecto de temas sociales, económicos y políticos de la región. El fenómeno Clouthier permeó en muchos empresarios jaliscienses.<sup>8</sup>

La vinculación de algunos empresarios jaliscienses se dio mediante la organización intermedia conocida como Desarrollo Humano Integral A.C. (DHIAC), autodefinida como:

Una asociación cívico-política de participación ciudadana, integrada por ciudadanos preocupados por los problemas de nuestro país. [Plantea] como lucha permanente la libertad responsable frente al estatismo, para ofrecer una opción a

6. En Jalisco existen varias organizaciones empresariales; se puede decir que por cada rama productiva existe una y en ocasiones más organizaciones gremiales. *Ibid.*, pp.202-210.

7. *Ibid.*, pp. 227-228.

8. El fenómeno fue llamado así llamado porque el empresario Manuel Clouthier que se metió a la política instauró un nuevo estilo de conducirse y forma de ser.

9. Véase Fernando Guzmán Pérez Peláez. “Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana: el DHIA”. René de la Torre y J. Manuel Ramírez Sáiz (coords.). *La ciudadanización de la política*. Tlaquepaque: ITESO, 2001, pp. 151-155. Es necesario señalar además que el vínculo de Clouthier con el sector del empresariado jalisciense fue Fernando Guzmán Pérez Peláez. Este actor fue fundador del DHIA en Guadalajara en 1983 y coordinador en Jalisco de la campaña presidencial de Clouthier en 1988.

las clases medias, sobre todo a empresarios, comerciantes, industriales, agricultores, particulares y quienes ejercen una profesión libre u oficio y no dependen económicamente del gobierno.<sup>9</sup>

Fue a partir de la alternancia política de 1995, cuando los empresarios incursionaron de una manera más directa en el ámbito político y fueron cada vez más influyentes en el proceso de toma de decisiones. En las elecciones locales de 1995 varios empresarios participaron en los comités de financiamiento de campañas tanto del PRI como del PAN, mismos empresarios que después se integrarían al Poder Ejecutivo.

### *Los empresarios en 1995*

Tanto la crisis económica, las carteras vencidas de los productores agrícolas y la pérdida de legitimidad del régimen priísta, fueron fenómenos que generaron malestar en la población, mismo que se vería manifestado en los procesos electorales locales de febrero de 1995, en los que se disputaba, entre otros cargos, la gubernatura de Jalisco.

De cara a la sucesión en el gobierno de Jalisco, el PAN se dividió en “tradicionales” y “neopanistas”. Los primeros impulsaban a Gabriel Jiménez Remus y los segundos a Alberto Cárdenas. El domingo 16 de octubre de 1994, en el auditorio del Parque de la Solidaridad se llevó a cabo la convención de delegados para elegir al candidato panista: Cárdenas Jiménez obtuvo 140 votos por 128 de Jiménez Remus. Se enfrentaron dos estilos de hacer política y ganó el que optó por la frescura y la innovación, frente a un estilo mesurado que cayó en excesos de confianza. Por el PRI contendía Eugenio Ruiz Orozco, ex presidente municipal de Guadalajara, ex secretario de Educación Pública en Jalisco y senador de la República; por el PAN lo hacía el hasta entonces desconocido Alberto Cárdenas Jiménez, cuya hoja de servicios se remitía a la presidencia de Ciudad Guzmán, una ciudad media del sur de Jalisco. Cárdenas Jiménez

se había impuesto en una convención interna panista al experimentado parlamentario Gabriel Jiménez Remus.<sup>10</sup>

Según algunos testimonios “don Gabriel se confió”, ya que no hizo una campaña a fondo para pedir el voto de los delegados de su partido, algo que sí hizo Alberto Cárdenas Jiménez “quién los visitó hasta en dos ocasiones”.<sup>11</sup> Existen otras interpretaciones de lo que ocurrió en la convención del panismo jalisciense en 1994; se comenta que Jiménez Remus no quería ganar la convención porque no quería ser gobernador de un estado con graves conflictos de inseguridad pública, corrupción y un campo deprimido. Jiménez Remus no visitó ni uno solo de los municipios jaliscienses, mientras Alberto Cárdenas y su equipo sí lo hicieron en más de una ocasión, además de utilizar estrategias de mercadotecnia política que no se habían utilizado antes en el PAN.<sup>12</sup> La afluencia de recursos económicos impensables impulsó la candidatura de Alberto Cárdenas Jiménez a la gubernatura de Jalisco, dejando en el camino a uno de los panistas “doctrinarios” de mayor influencia en esos años.<sup>13</sup>

La estrategia de campaña del ex presidente de Ciudad Guzmán estuvo coordinada por Raúl Octavio Espinoza Martínez, quien propició las coaliciones con los grupos internos de Acción Nacional que hicieron candidato a gobernador a Alberto Cárdenas: negoció con el influyente grupo Zapopan, con DHIAC y con los pequeños círculos del llamado neopanismo.<sup>14</sup> Espinoza Martínez fue nombrado secretario general de Gobierno en el primer gobierno panista en Jalisco, y se llegó a decir de él que era “el poder tras el trono”.<sup>15</sup>

En el año de 1995 sucedió el cambio que vino a darle lugar a una nueva mayoría política en Jalisco. El 12 de febrero de dicho año el PAN asumió el poder en Jalisco, arrebatándole el monopolio político al PRI. Según cifras oficiales, el PAN logró la gubernatura de Jalisco con 52.71% de los votos por 37.09% del PRI y el 3.98% del PRD. Por si esto fuera poco, Acción Nacional obtuvo 52

10. *Siglo 21*, Guadalajara, 17 de octubre de 1995, pp. 4 y 5.

11. Víctor Wario. *La multiplicación de los panes*. Guadalajara: Ágata, 2007, pp.34 y 35.

12. *Ibid.*, pp. 36 y 37.

13. *El Universal*, México, 10 de octubre de 2002, p. 23.

14. Con este mote se les conocía a los nuevos militantes que provenían principalmente del sector empresarial, en contraposición a los llamados antiguos panistas llamados “tradicionalistas” o “doctrinarios”.

15. *La Jornada*, México, 30 de junio de 1996, p. 38.

presidencias municipales entre la cuales se encontraban las cuatro de la Zona Metropolitana de Guadalajara, 17 diputaciones de mayoría y siete de representación proporcional. De esta manera, la alternancia en Jalisco generó un reacomodo de los partidos políticos, lo que condujo a la generación de nuevos equilibrios políticos.

Una de las explicaciones del crecimiento electoral que tuvo Acción Nacional a partir del decenio de 1980, es la llegada de los neopanistas, personas provenientes de la asociación DHIAC y empresarios que crecieron en influencia y membresía con la campaña presidencial en 1988 de Manuel J. Clouthier. Un ex diputado federal panista y ex miembro de DHIAC, Manuel Espino, señaló en alguna ocasión que el Partido Acción Nacional

fue por muchos años una institución que formó excelentes políticos ... pero muy pocos estaban en una actividad permanente ... sólo se ponían en acción ... en tiempos de elecciones ... El PAN se manejó muchos años con una mística de sacrificio, que era parte del orgullo del partido ... pero en resultados eran pobres. Entonces llega una generación dispuesta a trabajar permanentemente y el partido acelera su dinámica ... la gente llega con la intención de profesionalizar el partido, de hacerlo crecer, de aportar recursos para crearle infraestructura y de abrirlo porque había las familias custodias que eran excelentes militantes pero muy celosos, no querían que cualquier gente entrara. El PAN era casi un patrimonio social de un círculo muy cerrado.<sup>16</sup>

Desde entonces se ha proclamado como una organización representativa de la clase media. Ha participado en política electoral y en campañas destinadas a cuestionar la educación oficial y las políticas de planificación familiar. El DHIAC tiene presencia en Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Chihuahua, Coahuila, Puebla, Sinaloa, San Luis Potosí, Querétaro y Nuevo León. La asociación DHIAC nació en 1975 como el eslabón que une al empresariado con el panismo. Esta organización fungió como el eje articulador de la participación política electoral entre

16. *Ibid.*, México, 25 de marzo de 1996, pp. 64 y 20.

empresarios y grupos de la clase media en apoyo a la campaña de Clouthier. Los empresarios Claudio X. González, Manuel J. Clouthier (Movimiento Familiar Cristiano), Juan Sánchez Navarro, Lorenzo Servitje, Carlos Abredo Dávila, Hugo Salinas Price, Elías Villegas (Opus Dei), Alfonso Romo (Legionarios de Cristo), son considerados afines a esta organización. Luego de un periodo de consolidación en el que operó en la penumbra, el 13 de noviembre de 1982 el DHIAC anunció su transformación en asociación política.<sup>17</sup>

Entre los miembros más representativos de esta corriente a nivel nacional encontramos a Manuel Clouthier, Vicente Fox, Francisco Barrio y Ernesto Ruffo, entre otros. En el estado de Jalisco encontramos en esta corriente a César Coll Carabias, Daniel Ituarte Reynaud, Jesús Gómez Espejel y Fernando Guzmán Pérez Peláez por mencionar algunos. A continuación se describen los perfiles de estos personajes en Jalisco.

César Coll Carabias, originario del Distrito Federal, fue el primer panista en ganar la presidencia de la capital jalisciense. Coll Carabias es un empresario de la construcción al que también se le liga con la DHIAC; está casado con Maribel Alferáin, quien encabezó un movimiento de mujeres conocido como “Las damas de negro” que se movilizaban para protestar contra la inseguridad pública en Jalisco, específicamente en Guadalajara.

Daniel Ituarte Reynaud fue el primer panista en gobernar el municipio de Zapopan, cargo al que llegó en 1995; antes había sido presidente de la Asociación de Colonos de Colinas de San Javier, uno de los fraccionamientos residenciales más caros de la zona metropolitana; como presidente de Zapopan duró poco más de un año porque renunció al cargo tras un escándalo de nepotismo. A mediados de la década de 1960 fue acusado por encubrimiento de atentados terroristas con dinamita en contra del periódico *El Día* y fue detenido para posteriormente salir bajo fianza. Regresó a la administración pública como secretario de Seguridad

17. José Luis Pérez Hernández. “La vanguardia de la derecha”. *El Cotidiano*, México, núm. 24, julio-agosto de 1988; y *La Jornada*, México, 27 de mayo de 2001, p.32.

18. Véase *La Jornada*, México, 26 de julio de 1996, p. 43.

19. Véase *La Jornada Jalisco*, Guadalajara, 28 de marzo de 2009, p. 19.

Pública en el gobierno de Alberto Cárdenas, en 1999.<sup>18</sup>

José de Jesús Gómez Espejel, también fundador de la DHIAC, fue un actor relevante en el primer gobierno de Jalisco. Fue consultor de campañas políticas desde 1983 de panistas como Manuel Clouthier, Diego Fernández de Cevallos, Alberto Cárdenas Jiménez, César Coll, Eugenio Elorduy, Francisco Garrido y Alfredo Reyes. También fue asesor en *marketing* político del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PAN y del ex presidente de México Vicente Fox Quesada. Es director de Estrategia Rvox, en cuya cartera de clientes destacan el Ayuntamiento de Guadalajara, Sabritas, Hershey's, Bimbo, McDonald's, Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma, entre otros.<sup>19</sup>

Por último, Fernando Guzmán Pérez Peláez fundó la DHIAC en Guadalajara cuando corría el año 1983. En 1987 fue presidente nacional de esa organización y en 1988 coordinó la campaña de Manuel Clouthier en Jalisco. En el gobierno de Cárdenas Jiménez, se convirtió en su coordinador de asesores (1997-1998) y posteriormente (a la salida de Raúl Octavio Espinoza Martínez) llega a la Secretaría General de Gobierno (1988-2000). Cuenta además con carrera parlamentaria tanto en el Congreso de Jalisco (1995-1997, 2001-2003) como en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2003-2006). Guzmán Pérez Peláez es abogado (Escuela Libre de Derecho), con estudios en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica) y en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas. Ha sido profesor en la Universidad Panamericana y en el gabinete del gobernador de Jalisco de Emilio González Márquez (2006-2011) regresó al despacho de la Secretaría General de Gobierno.

Después del triunfo de Cárdenas Jiménez, para muchos sorprendente, en el sector empresarial empezaron a verse opiniones al respecto (para algunos fue un “cobro de facturas”). El sector empresarial de Jalisco coincidió en solicitar al recién electo gobierno panista la conformación de un gabinete plural que tomara más en cuenta la capacidad de las personas que su filiación partidista; al mismo tiempo se declararon dispuestos

a apoyar el trabajo de las nuevas autoridades. Los resultados que otorgaron la victoria al PAN en Jalisco evidenció el cobro de “facturas económicas y políticas; además del trabajo realizado en las campañas”.<sup>20</sup>

Para nombrar su gabinete, Cárdenas Jiménez recurrió a personajes que habían participado en organismos empresariales. Los “hombres del gobernador”, como los describía la prensa en 1995, fueron Francisco Mayorga Castañeda, secretario de Desarrollo Rural; Sergio A. García de Alba fue nombrado secretario de Promoción Económica; José Levy García, secretario de Finanzas; y Pablo Gerber Stump, secretario de Turismo.

Francisco Mayorga estudió economía en el ITAM, trabajó en la Secretaría de la Presidencia, fue presidente de la Careintra y luego del CCIJ y como dirigente empresarial también ocupó la vicepresidencia de la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin). Aunque no pertenece al PAN, este agroindustrial ha mostrado afinidad con el partido; fue secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en el gobierno de Vicente Fox, durante 2005-2006. Actualmente, es otra vez titular de dicha secretaría, cargo que le encomendó el presidente Felipe Calderón en septiembre de 2009.

Sergio García de Alba es licenciado en Contaduría Pública, egresado del ITESO y tiene una maestría en Alta Dirección de Empresas en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE). Es un empresario de la industria del plástico, ha ocupado diversos cargos en el sector patronal de Jalisco y a nivel nacional ha sido subsecretario y secretario de la Secretaría de Economía durante el gobierno de Vicente Fox (2005-2006). Fue vicepresidente de la Concamin y vicepresidente regional de la empresa AXTEL. En actividades cívicas participó en los comicios del 21 de agosto de 1994 como coordinador de los observadores electorales del CCIJ. Actualmente, funge como director del Centro para la Innovación, Competitividad y Desarrollo Empresarial del Tecnológico de Monterrey Campus Guadalajara.

José Levy García es administrador de empresas por el ITESO donde ha sido profesor de mercadotecnia.

20. Véase *Siglo 21*, Guadalajara, 13-15 de febrero de 1995, pp. 27, 28 y 25, respectivamente.

21. Véase “Los hombres del gobernador”, *Siglo 21*, Guadalajara, 27 de febrero de 1995, pp. 4 y 5.

22. *Idem*.

Preside consejos de administración de Pharmacos Exacta, Banco de Oriente, grupo Proficiency, así como del Consejo Regional de CBI Casa de Bolsa y consejero del grupo Levy, de Banca Cremi, Banpaís y del Banco Internacional. Fue presidente del Centro Empresarial de Jalisco. No pertenece al PAN pero ha mostrado afinidad con el partido. Aunque su familia era poseedora de Farmacias Levy, José Levy García no estaba involucrado en ese negocio, él se desempeñaba en el Banco Interamericano de Desarrollo; cuando ingresó al gobierno estatal, su familia ya había vendido Farmacias Levy a los dueños de Farmacias Benavides.

Por último, Pablo Gerber Stump es un empresario dedicado a diversas actividades, entre éstas a la industria mueblera (Centro Doméstico), turismo, (hoteles Guadalajara Plaza y Expo Guadalajara Plaza) y alimentos. Es accionista de Banoro, ex presidente de la Canaco y del Centro Empresarial de Jalisco.<sup>21</sup>

Según el periodista Jorge Zepeda Patterson, observador acucioso de los fenómenos sociopolíticos,

la ostensible presencia de los empresarios dentro del gabinete no parece ser resultado de una negociación con el capital; ni son los hombres del “grupo de los diez”, ni participan de una misma corriente; Levy, Gerber, Mayorga y García de Alba no están vinculados entre sí.<sup>22</sup>

Aunque diga que no están vinculados, una constante entre ellos es que han sido parte en alguna ocasión del Centro Empresarial de Jalisco.

En su momento se dijo que la llegada de algunos empresarios al gabinete panista se dio por su perfil y no porque se les estuviera “pagando un favor”. La oficina provisional del gobernador electo, en la que se recibieron 3 500 currículos, fue punto de reunión con empresarios, líderes sindicales y profesionales destacados; los empresarios José Martínez Güitrón y José Levy García acudieron al lugar; asimismo, Francisco Mayorga Castañeda, presidente del Foro de Productores Agropecuarios y quien después fuera

nombrado secretario de Desarrollo Rural, se reunió en ese lugar con personal de dicha secretaría con el objeto de recibir información sobre el estado de los asuntos que estarían a su cargo.<sup>23</sup>

23 *Ibid*, p. 5.

### *A manera de conclusión*

Se puede concluir que a lo largo de la historia de Jalisco los empresarios locales han mantenido una línea de respaldo mutuo con los gobiernos, indistintamente del partido que sean, aunque en el momento en que ven en riesgo sus intereses actúan para la protección de los mismos. La alternancia en Jalisco mostró que los empresarios tienen la capacidad de adaptación a los procelosos ámbitos de la política y que nunca dejan de estar presentes en el proceso de toma de decisiones, ya sea como entidades de consulta o bien desde el ejercicio de la función pública.

El triunfo del PAN en Jalisco en el año 1995 vino a confirmar la creencia de que los empresarios locales mantienen una mayor afinidad ideológica con ese partido político que con el PRI, aunque en tiempos de la hegemonía “tricolor”, por conveniencia y por defender sus intereses, mantenían una estrecha relación con los gobiernos priístas.

Durante el gobierno de Cárdenas Jiménez puede observarse a personajes surgidos del sector empresarial y sus cúpulas ocupando carteras en el gabinete estatal, y varios de estos funcionarios antes de su integración al gobierno habían participado en el financiamiento de campañas electorales. Este es un fenómeno nuevo: el sector empresarial ya no sólo pretende influir en las decisiones, sino que busca retribución a sus inversiones en el proceso político y al parecer exige ser incorporado al cuerpo gubernamental. En el caso del gobierno de Francisco Ramírez Acuña (2000-2006) y en el de Emilio González Márquez (2006-2012) la presencia de empresarios en los gabinetes siguió pero con diferentes características y otros actores, situaciones que escapan a las intenciones de este trabajo.

---

# *Ideología y política en la Zona Metropolitana de Guadalajara*

Roberto Arias de la Mora  
*El Colegio de Jalisco*

1. Este trabajo es parte de un proyecto más amplio cuyo título es “Coordinación metropolitana y gestión pública en Jalisco”.
2. Desarrollada por Melvin J. Hinich y Michael C. Munger. *Ideology and the Theory of Political Choice*. Michigan: The University of Michigan Press, 1998.

## *Introducción*<sup>1</sup>

En este trabajo se da cuenta de algunos resultados de una investigación basada en la Teoría Espacial de las Votaciones.<sup>2</sup> El propósito fue obtener información respecto de la percepción que tuvieron los electores tanto de los candidatos como de los partidos políticos que contendieron durante las elecciones locales del 5 julio de 2009. Para ello se realizó una encuesta entre el 8 y el 18 de junio de 2009 inclusive, que contempló un total de 2 088 cuestionarios que fueron aplicados en 348 hogares de cada uno de los municipios de Guadalajara, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.

Para efectos de presentación, este documento se organizó en tres secciones: en la primera se exponen las principales premisas teóricas en las que se apoyó el estudio; en la siguiente se presentan algunos de los resultados preliminares de la encuesta agregados a nivel de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) y de cada uno de los seis municipios, y finalmente se presentan las conclusiones.

*El papel de la ideología:  
entre la incertidumbre y la política*

Desde que presentó su *Teoría Económica de la Democracia*, Anthony Downs<sup>3</sup> partió de un supuesto

3. Madrid: Aguilar, 1973.

básico que, visto a la distancia, nos puede parecer una verdad de Perogrullo: a los partidos políticos lo que les interesa realmente es el poder en sí mismo antes que promover una sociedad mejor o ideal. Sin embargo, fue a partir de esta hipótesis que Downs nos ofreció una sugerente explicación sobre el surgimiento de las ideologías políticas.<sup>4</sup>

Su argumentación parte de la idea de que la incertidumbre permite a los partidos políticos desarrollar las ideologías para utilizarlas como armas en su lucha por el poder. Así, en su afán por obtener el mayor número de votos que le asegure el triunfo sobre sus adversarios, los partidos se enfrentan al dilema que suele tener cualquier anunciante dentro de un mercado competitivo, aun bajo los supuestos de un mundo de certeza absoluta: “buscar diferenciar su producto de los sustitutivos, pero a la vez han de probar que aquel posee todas las virtudes de estos”.<sup>5</sup>

En otras palabras, los partidos en su lucha por el poder desarrollan ideologías para lograr distinguirse del resto de los partidos e incentivar la participación de los ciudadanos en las elecciones; sin embargo, como cada partido busca en realidad maximizar el número de votos posibles y todos se enfrentan con los mismos electores, al menos en principio, todos deberían contar con ideologías muy parecidas entre sí.

No obstante, desde la óptica de Downs, son tres los factores que explican las variaciones ideológicas: la heterogeneidad de la sociedad, el inevitable conflicto social y la incertidumbre.

Bajo tales condiciones, es previsible que las ideas que puedan resultar atractivas para ciertos grupos sociales no lo sean para otros y dado que vivimos en un mundo con recursos limitados, es lógico pensar en cierta tensión entre los diversos grupos sociales. Sin embargo, el problema crucial al que se enfrentan los partidos proviene de la incertidumbre, toda vez que desconocen cuál es la combinación de grupos de ciudadanos que maximiza el número de votos que pueden obtener en un momento determinado y desconocen también qué

4. Para Downs la ideología es la imagen verbal de la sociedad buena y el principal medio para conseguirla.

5. Downs, *op. cit.*, p. 104.

ideología es más eficaz para atraer al mayor número de ciudadanos.

El asunto se vuelve aún más complejo si tomamos en cuenta, como nos advierte Duverger, que

en la orientación política de los ciudadanos, intervienen siempre dos categorías de factores: factores particulares y locales y factores generales. Podría decirse igualmente: factores personales y factores ideológicos, aunque estas distinciones estén lejos de coincidir exactamente. La separación de unos y otros es delicada, ya que casi siempre están mezclados estrechamente de manera inconsciente: sería necesario un verdadero método de psicoanálisis social para conseguirlo.<sup>6</sup>

Aunque no se descarta la posibilidad de que, como sugiere el propio Duverger,<sup>7</sup> los sistemas de partidos y los regímenes electorales influyan sobre cada uno de estos factores, ya sea desarrollando algunos factores locales o personales de la opinión en detrimento de los factores nacionales o, en sentido contrario, algunos factores generales en detrimento de los factores personales; tales consideraciones claramente escapan al propósito del presente trabajo.

Lo que nos interesa subrayar aquí, siguiendo a Downs, es que la decisión del voto es una decisión bajo incertidumbre, por lo que la ideología adquiere un papel esencialmente instrumental. Es decir, para los ciudadanos

resultan útiles las ideologías de los partidos por librarles de la necesidad de relacionar cada cuestión con la propia filosofía. Las ideologías les ayudan a centrar la atención en las diferencias entre partidos; pueden, pues, utilizarlas a modo de muestras de las diferencias de posición. Con este recorte los votantes pueden ahorrar el costo de informarse sobre una amplia gama de cuestiones.<sup>8</sup>

Para Hinich y Munger,

Downs está sugiriendo aquí algo profundo: las divisiones entre partes separadas a través de una línea más simple, y más

6. Maurice Duverger. *Los partidos políticos*. México: FCE, 1996, pp. 409-410.

7. *Ibid.* p. 410.

8. Downs, *op. cit.*, p. 105.

predecible, que lo que un espacio político de  $n$  dimensiones implicaría, incluso si lo que a los votantes les preocupa es el espacio de  $n$  dimensiones.<sup>9</sup>

9. Hinich y Munger, *op. cit.*, p. 3.

A partir de esta interpretación, Hinich y Munger, para quienes la ideología es esencialmente “un conjunto de proposiciones internamente coherentes que prescriben y establecen demandas sobre la conducta humana”,<sup>10</sup> llegan a postular que

10. *Ibid.*, p. 11.

los ciudadanos utilizan las posiciones ideológicas de los candidatos en dos vías. La primera es como una señal, un predictor de las posiciones del candidato una vez que toma el cargo, basado sobre la correspondencia específica o mapeo entre ideología y política. La segunda es más abstracta y más importante: los ciudadanos juzgan a los candidatos por el acuerdo o desacuerdo entre su propia visión de “buena sociedad”, y eso corrobora los intentos de los candidatos para poner en claro sus posiciones ideológicas.<sup>11</sup>

11. *Ibid.*, pp. 101-102.

Es esta última perspectiva la que expresamente habremos de adoptar en este trabajo con el propósito de comenzar a explorar el campo ideológico que resultó relevante para los ciudadanos de la ZMG durante las pasadas elecciones del 5 de julio de 2009.

Para ello, una parte de la encuesta se dedicó a obtener información sobre el grado de acuerdo o desacuerdo de los ciudadanos respecto de una serie de asuntos que se han venido discutiendo ampliamente en la opinión pública local. De esta manera y empleando una escala numérica del 1 al 10, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 10 es totalmente de acuerdo, se les pidió a los entrevistados que manifestaran qué tanto estaban de acuerdo o en desacuerdo con cada uno de los siguientes temas:

1. La reforma constitucional conocida como “antiaborto” o “a favor de la vida”.
2. Despenalizar el aborto como ocurrió en el Distrito Federal.
3. Permitir el matrimonio entre homosexuales.

4. La libertad de cultos.
5. Limitar los horarios nocturnos de antros y bares.
6. La reelección de presidentes municipales.
7. Incrementar los impuestos municipales.
8. Destinar más recursos para programas sociales.
9. La innovación de la administración pública municipal.

Se asume expresamente que a partir de este listado de asuntos públicos es posible darnos una idea que posibilite identificar, utilizando una escala lineal simple, la posición ideológica adoptada por cada uno de los ciudadanos entrevistados. De esta manera, los resultados que se muestran a continuación constituyen una muestra válida, tal y como lo sugiere Downs, del espacio ideológico que resulta relevante para los ciudadanos que habitan en los seis municipios contemplados en el presente estudio.

### *Presentación de resultados*

Para facilitar la presentación de los resultados, se decidió agrupar los datos en dos categorías: acuerdo y desacuerdo. Así, en aquellos casos en que los entrevistados se ubicaron entre el 1 y el 5, se asumió en términos generales que su posición dominante es el desacuerdo, mientras que aquellos que se ubicaron entre el 6 y el 10 se asumió que estaban preferentemente de acuerdo con el tema específico respecto del que se les consultó.

En la tabla 1 se presenta el promedio calculado a partir de los resultados obtenidos para cada una de las muestras municipales.

Tabla 1. Resultados promedio para la ZMG

| Asuntos públicos                                                            | Promedio ZMG |         |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------|---------|
|                                                                             | Desacuerdo   | Acuerdo |
| La reforma constitucional conocida como “antiaborto” o “a favor de la vida” | 400          | 1685    |
| %                                                                           | 19.18%       | 80.82%  |
| Despenalizar el aborto como ocurrió en el Distrito Federal                  | 1802         | 283     |
| %                                                                           | 86.43%       | 13.57%  |
| Permitir el matrimonio entre homosexuales                                   | 1521         | 564     |
| %                                                                           | 72.95%       | 27.05%  |
| La libertad de cultos                                                       | 433          | 1652    |
| %                                                                           | 20.77%       | 79.23%  |
| Limitar los horarios nocturnos de antros y bares                            | 950          | 1135    |
| %                                                                           | 45.56%       | 54.44%  |
| La reelección de presidentes municipales                                    | 1582         | 503     |
| %                                                                           | 75.88%       | 24.12%  |
| Incrementar los impuestos municipales                                       | 1969         | 116     |
| %                                                                           | 94.44%       | 5.56%   |
| Destinar más recursos para programas sociales                               | 143          | 1942    |
| %                                                                           | 6.86%        | 93.14%  |
| La innovación de la administración pública municipal                        | 257          | 1828    |
| %                                                                           | 12.33%       | 87.67%  |

Fuente: elaboración propia.

Lo que encontramos es una clara tendencia dominante (que en promedio se ubica ligeramente por arriba de 80%) que manifestó su acuerdo con la protección de la vida desde la concepción y, en consecuencia, está de acuerdo con la reforma constitucional que fue aprobada recientemente por el Congreso del Estado con tal propósito. Tal posición es consistente con el desacuerdo mayoritario (poco más del 86% en promedio), con las reformas para despenalizar el aborto como ocurrió en el Distrito Federal.

Por otra parte, también es claro que la mayoría de los ciudadanos de la ZMG (un promedio de casi 73%), manifestaron su desacuerdo con la posibilidad de que las personas del mismo sexo estén en posibilidades de formalizar legalmente su relación bajo alguna figura de convivencia similar al matrimonio, y por esta vía gozar de los mismos derechos de un matrimonio entre un hombre y una mujer.

Esta misma tendencia mayoritaria se aprecia respecto de la libertad de cultos, en la que encontramos un acuerdo que, en promedio, se ubica ligeramente por arriba de 79%.

A la luz de estos resultados, es evidente que una amplia mayoría de ciudadanos de la zona metropolitana mantiene una posición ideológica relativamente homogénea respecto a ciertos valores propios de una “sociedad buena”, que se encuentran estrechamente vinculados con los principales postulados de la Iglesia católica, confirmándose la fuerte influencia que esta institución tiene sobre la formación de valores entre la población de la ZMG.

A diferencia de los tópicos anteriores, lo que encontramos es que el asunto relacionado con la limitación de horarios nocturnos para antros y bares arrojó resultados claramente divididos entre los que están en desacuerdo (un promedio de casi 46%), y quienes manifestaron su acuerdo con tales medidas (54% en promedio), lo cual nos habla de una clara falta de consenso en torno de cuál es el papel de deberían desempeñar las autoridades municipales en el

ámbito específico de las actividades de esparcimiento nocturno.

Por otra parte, en el ámbito de la actividad política encontramos igualmente una clara mayoría que manifestó su acuerdo con el principio de no reelección vigente para la competencia electoral en el ámbito municipal. Así lo confirma el hecho de que, en promedio, casi 76% de los habitantes de la ZMG hayan manifestado su desacuerdo con la posibilidad de que los presidentes municipales sean reelectos.

En este mismo sentido, los ciudadanos de la ZMG mantienen una postura claramente homogénea respecto de la posibilidad de que las autoridades municipales aumenten impuestos (en promedio, poco más de 94% se manifestó en desacuerdo), y las medidas tendentes a destinar mayores recursos a los programas sociales (un promedio ligeramente superior a 93% manifestó estar de acuerdo).

No obstante el desacuerdo mayoritario con relación a la posibilidad de realizar cambios que posibiliten abrir el candado a la actual prohibición a la reelección de presidentes municipales, llama la atención que la mayoría (que casi alcanza 88% en promedio) de los ciudadanos de la zona metropolitana manifestó estar de acuerdo con el hecho de que las autoridades emprendan medidas innovadoras en el ámbito de la administración pública municipal.

En la tabla 2 se muestran los resultados obtenidos para los municipios de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque, en tanto que la tabla 3 contiene los resultados correspondientes a los municipios de Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto.

Tabla 2. Resultados municipales para Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque

| Asuntos públicos                                                            | Guadalajara |         | Zapopan    |         | Tlaquepaque |         |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------|---------|------------|---------|-------------|---------|
|                                                                             | Desacuerdo  | Acuerdo | Desacuerdo | Acuerdo | Desacuerdo  | Acuerdo |
| La reforma constitucional conocida como “antiaborto” o “a favor de la vida” | 112         | 242     | 70         | 276     | 78          | 270     |
| %                                                                           | 31.64%      | 68.36%  | 20.23%     | 79.77%  | 22.41%      | 77.59%  |
| Despenalizar el aborto como ocurrió en el Distrito Federal                  | 283         | 71      | 289        | 57      | 311         | 37      |
| %                                                                           | 79.94%      | 20.06%  | 83.53%     | 16.47%  | 89.37%      | 10.63%  |
| Permitir el matrimonio entre homosexuales                                   | 259         | 95      | 238        | 108     | 252         | 96      |
| %                                                                           | 73.16%      | 26.84%  | 68.79%     | 31.21%  | 72.41%      | 27.59%  |
| La libertad de cultos                                                       | 138         | 216     | 63         | 283     | 64          | 284     |
| %                                                                           | 38.98%      | 61.02%  | 18.21%     | 81.79%  | 18.39%      | 81.61%  |
| Limitar los horarios nocturnos de antros y bares                            | 190         | 164     | 168        | 178     | 170         | 178     |
| %                                                                           | 53.67%      | 46.33%  | 48.55%     | 51.45%  | 48.85%      | 51.15%  |
| La reelección de presidentes municipales                                    | 292         | 62      | 254        | 92      | 261         | 87      |
| %                                                                           | 82.49%      | 17.51%  | 73.41%     | 26.59%  | 75.00%      | 25.00%  |
| Incrementar los impuestos municipales                                       | 335         | 19      | 322        | 24      | 330         | 18      |
| %                                                                           | 94.63%      | 5.37%   | 93.06%     | 6.94%   | 94.83%      | 5.17%   |
| Destinar más recursos para programas sociales                               | 50          | 304     | 33         | 313     | 12          | 336     |
| %                                                                           | 14.12%      | 85.88%  | 9.54%      | 90.46%  | 3.45%       | 96.55%  |
| La innovación de la administración pública municipal                        | 67          | 287     | 45         | 301     | 54          | 294     |
| %                                                                           | 18.93%      | 81.07%  | 13.01%     | 86.99%  | 15.52%      | 84.48%  |

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Resultados municipales para Tonalá,  
Tlajomulco de Zúñiga y El Salto

| Asuntos públicos                                                            | Tonalá     |         | Tlajomulco de Zúñiga |         | El Salto   |         |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|---------|----------------------|---------|------------|---------|
|                                                                             | Desacuerdo | Acuerdo | Desacuerdo           | Acuerdo | Desacuerdo | Acuerdo |
| La reforma constitucional conocida como “antiaborto” o “a favor de la vida” | 42         | 302     | 54                   | 293     | 44         | 302     |
| %                                                                           | 12.21%     | 87.79%  | 15.56%               | 84.44%  | 12.72%     | 87.28%  |
| Despenalizar el aborto como ocurrió en el Distrito Federal                  | 300        | 44      | 304                  | 43      | 315        | 31      |
| %                                                                           | 87.21%     | 12.79%  | 87.61%               | 12.39%  | 91.04%     | 8.96%   |
| Permitir el matrimonio entre homosexuales                                   | 245        | 99      | 269                  | 78      | 258        | 88      |
| %                                                                           | 71.22%     | 28.78%  | 77.52%               | 22.48%  | 74.57%     | 25.43%  |
| La libertad de cultos                                                       | 43         | 301     | 40                   | 307     | 85         | 261     |
| %                                                                           | 12.50%     | 87.50%  | 11.53%               | 88.47%  | 24.57%     | 75.43%  |
| Limitar los horarios nocturnos de antros y bares                            | 601        | 184     | 105                  | 242     | 157        | 189     |
| %                                                                           | 46.51%     | 53.49%  | 30.26%               | 69.74%  | 45.38%     | 54.62%  |
| La reelección de presidentes municipales                                    | 260        | 84      | 231                  | 116     | 284        | 62      |
| %                                                                           | 75.58%     | 24.42%  | 66.57%               | 33.43%  | 82.08%     | 17.92%  |
| Incrementar los impuestos municipales                                       | 331        | 13      | 323                  | 24      | 328        | 18      |
| %                                                                           | 96.22%     | 3.78%   | 93.08%               | 6.92%   | 94.80%     | 5.20%   |
| Destinar más recursos para programas sociales                               | 16         | 328     | 18                   | 329     | 14         | 332     |
| %                                                                           | 4.65%      | 95.35%  | 5.19%                | 94.81%  | 4.05%      | 95.95%  |
| La innovación de la administración pública municipal                        | 24         | 320     | 16                   | 331     | 51         | 295     |
| %                                                                           | 6.98%      | 93.02%  | 4.61%                | 95.39%  | 14.74%     | 85.26%  |

Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

Los resultados que hemos mostrado en este trabajo confirman una importante homogeneidad ideológica de los ciudadanos que habitan en los municipios de El Salto, Guadalajara, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá y Zapopan respecto de lo que consideran es una “buena sociedad”, ratificándose la estrecha relación que tales creencias y valores mantienen en cuanto a los postulados centrales que han venido sosteniendo públicamente algunos de los principales representantes de la Iglesia católica. La fuerte identidad ideológica en torno de tales valores no es un asunto menor para los partidos políticos.

Desde la perspectiva teórica que hemos adoptado, es esperable que los partidos en un contexto de competencia bipartidista,<sup>12</sup> motivados por el incentivo de maximización de votos, deliberadamente adopten decisiones para que sus respectivas plataformas políticas tiendan a ser similares. Precisamente bajo esta hipótesis, la decisión previa a la elección que adoptó la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ante el Congreso del Estado, para apoyar y aprobar la iniciativa popular que se concretó en la reforma constitucional que pretende expresamente defender la vida del ser humano desde su concepción,<sup>13</sup> se explica como un movimiento deliberado de dicho partido que buscó presentarse como una opción política confiable ante el electorado que, como hemos podido constatar en este trabajo, en su mayoría mostraba un acuerdo con esta medida concreta.

Por otra parte, es evidente que esta relativa homogeneidad ideológica se ha mantenido a lo largo de muchos años, por lo que la relativa estabilidad en la distribución ideológica entre los ciudadanos constituye un factor de primer orden que ha derivado en una relativa estabilidad del régimen político a lo largo de este periodo.

Bajo estas condiciones, se explica el acuerdo ampliamente mayoritario no sólo en el ámbito de

12. Por el nivel de conocimiento de los partidos políticos que contendieron durante la elección pasada se corroboró que los partidos con una mejor percepción ante los ciudadanos son el PAN y el PRI, por lo que, en los hechos, la competencia electoral en la ZMG es predominantemente entre estos dos partidos.

13. La iniciativa popular fue cabildeada directamente por el secretario general de Gobierno, Fernando Guzmán Pérez Peláez con las fracciones del PAN y el PRI en el Congreso del Estado, para lograr la mayoría necesaria para su aprobación. Cfr. *Mural*, Guadalajara, 26 de marzo de 2009.

la competencia política para conservar la regla que prohíbe la reelección de presidentes municipales, sino además sobre el desempeño y papel del gobierno que espera la mayoría de los ciudadanos: un gobierno que no lastime la economía familiar mediante una mayor carga tributaria, al tiempo que promueva efectivamente la solidaridad con los grupos sociales menos favorecidos, destinando mayores recursos económicos a programas sociales.

Esta posición esencialmente conservadora en el ámbito estrictamente político no necesariamente se extiende al ámbito de la administración pública municipal, donde encontramos una amplia mayoría de opiniones que están de acuerdo con la introducción de medidas innovadoras dentro del aparato burocrático de los municipios, presumiblemente ante la expectativa ampliamente compartida de los potenciales beneficios positivos que tales medidas pudieran acarrear para el bienestar de los propios ciudadanos.

Con base en esta observación podemos inferir que las ideas predominantes entre los ciudadanos de la ZMG perciben con claridad una distinción entre el ámbito de la política y el campo de la administración pública municipal.

Bajo tales condiciones, cualquier iniciativa a favor de la innovación de la administración pública municipal sería bien recibida por la mayoría de los ciudadanos. Aquí radica un factor que puede estar explicando los crecientes niveles de insatisfacción ciudadana, toda vez que bajo el supuesto de maximización de votos de los partidos y dadas las actuales condiciones de competencia electoral, es poco probable que los partidos que lleguen a asumir el control de los gobiernos municipales tengan incentivos reales para promover reformas de gran calado en el desempeño de las respectivas administraciones públicas. Sobre el particular, en trabajos previos hemos podido constatar que

14. Roberto Arias de la Mora. "Alternancia y Debilidad Institucional: el caso de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública del Ayuntamiento de Zapopan". *Del Discurso a la Práctica. Cuatro estudios sobre administración pública en Jalisco*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2010, p. 92.

contrario a la creencia inicialmente dominante en torno al proceso de democratización del Estado mexicano, ... no sólo es posible confirmar la idea de que la alternancia política ha sido una condición insuficiente para asegurar un mejor desempeño de la administración pública en el ámbito de los gobiernos municipales de México. Sino que además, bajo ciertas condiciones de alta competitividad electoral, es sumamente probable que la alternancia política se haya convertido en uno de los principales obstáculos para lograr los cambios institucionales que posibiliten procesos de mejora sostenida en el desempeño de las administraciones públicas municipales.<sup>14</sup>

Aún más, se ha demostrado que el candado a nivel de la Constitución que prohíbe la reelección de los cargos municipales constituye un fuerte incentivo para los actores políticos que conduce a un exacerbado comportamiento oportunista, en el que privilegian sus objetivos de corto plazo en detrimento de acuerdos políticos de largo plazo. En otras palabras, el conservadurismo político suele derivar en inmovilismo administrativo.

# *El veto en Jalisco* (1998-2009)

Alberto Arellano Ríos  
*El Colegio de Jalisco*

## *Introducción*<sup>1</sup>

El tipo y la calidad de las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo han conformado en los estudios políticos un campo no sólo de estudio y reflexión sino también de lucha política. En él, los gobiernos divididos como mal congénito del régimen presidencial, han hecho que en América Latina se busquen institucionalmente salidas que cuestionen los tipos puros de gobierno, presidencial y parlamentario, sin llegar a la instauración de un régimen semipresidencial. Y además, este campo se ha abocado al estudio empírico de los poderes ya sea en saber cómo se relacionan o interactúan, cómo inciden la alternancia y las dinámicas electorales en la conformación de los gobiernos divididos, o en otros temas más específicos.<sup>2</sup>

Sin embargo, lo que asientan diversas investigaciones es que el fenómeno es complejo y contiene varias aristas. De ahí que el presente artículo se dedique a observar la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a partir del análisis del veto en el estado de Jalisco durante el periodo que va de 1998 a 2009. El texto tiene dos intenciones: primero, contextualizar las relaciones de los poderes de Jalisco en los problemas político-institucionales del desempeño gubernamental; y segundo, reflexionar acerca de un problema no resuelto en nuestro diseño institucional y

1. Agradezco a Felipe de Jesús Rodríguez Salazar sus labores de asistencia.

2. Las obras que ofrecen un panorama general son de Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002; Jorge Carpizo. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI, 2002; Javier Hurtado. *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*. México: Universidad de Guadalajara-FCE, 2001; Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.). *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza, 1998; Alonso Lujambio (ed.). *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*. México: UAM-IFE-Consejo Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996; y Giovanni Sartori. *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE, 1996.

asentar las particularidades que cuestionan, en cierto modo, algunas explicaciones que se inscriben como leyes o tendencias generales del veto en el fenómeno de los gobiernos divididos.

Para ello se analiza de manera breve la forma en cómo el veto se manifestó y adquirió mayor importancia en los gobiernos divididos. Asimismo, se trazan los condicionantes políticos e institucionales del veto en Jalisco para entonces describir las veces en las que los gobernadores que pertenecían al Partido Acción Nacional (PAN) ejercieron esta facultad legal.

### *El veto en los gobiernos divididos*

En las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, el veto ha ocupado y preocupado a diversos especialistas del derecho constitucional y la ciencia política. El veto, como afirma Jorge Carpizo, es la participación del Ejecutivo en el proceso legislativo y tiene tres fines: el primero es evitar la precipitación en el proceso legislativo, que desde la consideración del Ejecutivo sea inconveniente o contenga vicios constitucionales; el segundo consiste en ser una forma de defensa contra la invasión o imposición del Legislativo; y el tercero, en aprovechar la experiencia y responsabilidad del Ejecutivo.<sup>3</sup>

Cabe señalar que el término *veto* no aparece de manera explícita en nuestro marco constitucional; en el ámbito federal y estatal emerge con la expresión “observaciones a los proyectos de ley o decretos”. Así, los especialistas han reconocido la existencia del veto total, veto parcial y veto de bolsillo, los cuales traen consigo implicaciones diversas en las relaciones entre poderes. Por ejemplo, el veto total que existe en Estados Unidos ha generado conflicto y poca colaboración. El veto de bolsillo por su parte, y que también existe en dicho país, radica en que después de aprobarse un proyecto de ley tiene que ser firmado por el Ejecutivo, pero si la legislatura concluye su periodo y empieza una etapa de vacaciones de diez días y durante ese

3. Carpizo, *op. cit.*, p. 85.

periodo el presidente omite la firma se da lo que los especialistas describen como que el presidente lo “olvidó en su bolsillo”.<sup>4</sup>

Ante estos inconvenientes, el veto más eficaz es el parcial, como el que reconoce el sistema constitucional mexicano. Este veto obliga, en principio, a la colaboración entre poderes o bien, a que el Congreso reafirme su proyecto con mayor apoyo al ser avalado por dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión.

No obstante, el veto en nuestro sistema político tiene limitantes: no puede ejercerse cuando algunas de las cámaras se erijan en jurado y en sus convocatorias a sesiones extraordinarias; tampoco hacia leyes o decretos discutidos sucesivamente en ambas cámaras, las reformas constitucionales y, como ya se dijo, un decreto confirmado por las dos terceras partes de los miembros del Congreso.<sup>5</sup>

La participación del Ejecutivo en el proceso legislativo también está contemplada en la publicación de los decretos por medio del órgano oficial correspondiente. La publicación del decreto no busca que este sea del conocimiento para el común de la gente, aunque así se diga, en esencia indica su vigencia y por lo tanto que el Ejecutivo y las demás estructuras estatales deban encargarse de ejecutarlo o cumplirlo.<sup>6</sup>

Estos lineamientos formales adquieren mayor significado en los procesos políticos cuando estamos atentos a las coyunturas y las relaciones entre las fuerzas políticas, al control partidario de los poderes, a la integración del Congreso o al grado de disciplina partidista, entre otros fenómenos. Y el gobierno dividido, en tanto marco institucional, los vislumbraría.

Pero, ¿en qué consiste un gobierno dividido? Para empezar es importante señalar que la existencia de los gobiernos divididos en México fue consecuencia de los fenómenos de alternancia y la pluralidad política en los congresos.<sup>7</sup> Un gobierno dividido se enmarca, por lo general, en el régimen presidencial donde hay separación de poderes, la situación en la que el partido

4. *Ibid.*, pp. 90-91.

5. *Ibid.*, p. 87.

6. La Constitución de Jalisco al respecto dice que todo proyecto de ley que no tuviera observaciones del Ejecutivo dentro los plazos establecidos debe ser publicado en un plazo no mayor a quince días, así como otras disposiciones más puntuales y específicas en la relación entre ambos poderes. Véase el artículo 30 de la Constitución de Jalisco vigente en 2009.

7. Véase Nancy García Vázquez. *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*. Zapopan-México: INAP-El Colegio de Jalisco, 2008, pp. 93-121; Lujambio, *op. cit.*; y Alberto Aziz Nassif. “Alternancia primero, gobierno dividido después: el caso de Chihuahua, 1992-1996”. Alonso Lujambio (ed.). *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*. México: UAM-IFE-Consejo Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

8. Véase Javier Hurtado. “Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México”. *Este País*. México, núm. 85, abril de 1998, p. 46.

9. Alberto Aziz los calificó como de segunda generación y ubicó la inquietud en saber cómo se daban buenos gobiernos o por qué no se daban. “Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional mexicana”. *Espiral*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, núm. 27, vol. IX, mayo-agosto de 2003, pp. 99-121.

10. Javier Hurtado. *El sistema político en Jalisco*. Guadalajara: CEP-COM-U, 1999, p. 118.

al que pertenece el Ejecutivo no cuenta con mayoría absoluta en el Congreso; es decir, 50% más 1 de los escaños.

Este control o integración de un congreso condiciona las relaciones entre ambos poderes y conforma la existencia de gobiernos divididos o unificados según sea el caso, aunque Javier Hurtado precisa que en sistemas bicamerales puede darse la existencia de gobiernos no unificados. En este sentido, por gobierno dividido debe entenderse con mayor precisión

aquél en que la mayoría de la cámara pertenece a un partido y el presidente (o gobernador) a otro. Y al contrario, cuando un partido posee el control, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, unicameral o bicameral, se habla de gobierno unificado, mientras que cuando nadie cuenta con mayoría (absoluta) congresional se habla de gobiernos no unificados.<sup>8</sup>

Si el problema o el fenómeno de los gobiernos divididos en México fue consecuencia de la apertura política y correspondió a otro paquete de problemas en la democracia regional en que lo electoral imperaba sobre lo demás, hecha realidad la democracia político-electoral, la discusión se centró posteriormente en el desempeño gubernamental. En este contexto, los gobiernos divididos vinieron a ser parte de un paquete de lo que Alberto Aziz llamó problemas de segunda generación.<sup>9</sup>

En un gobierno dividido se instituyen tres tipos de relaciones que entorpecerían las funciones gubernamentales con las que cuentan ambos poderes. La primera, según Javier Hurtado, es que el Legislativo paralice al Ejecutivo al no aprobarle sus propuestas ni sus iniciativas de ley. La segunda es que el Ejecutivo paralice al Legislativo sometiendo a referéndum las leyes aprobadas por este. La tercera es que el Legislativo se paralice a sí mismo, víctima de su incapacidad para resolver sus problemas internos.<sup>10</sup>

De este modo, según el control que se tenga de los poderes y la integración del Congreso, las relaciones adquieren diferentes matices o direcciones, que van desde la colaboración y el equilibrio hasta la parálisis, el estancamiento e incluso la confrontación. Esto es lo que constituye el sistema de pesos y contrapesos que como principio legitimador nadie objetaría, pero cuando se busca al mismo tiempo que las funciones de gobierno o legislativas compartidas tengan un óptimo desempeño o sean eficaces, el problema adquiere otros tonos.

Uno de esos temas es el relacionado con las facultades que tiene el Ejecutivo en el proceso legislativo conocido comúnmente como veto. Hay que señalar la dificultad de abordar las aristas del fenómeno, por ello se presentará un panorama de la manera en cómo se dio el veto en nuestro estado en un contexto de gobierno dividido. Para ello conviene recordar el marco constitucional de Jalisco.

### *Los condicionantes político-institucionales*

El entramado institucional establecido en el año 2009 instituía, entre otras cosas, que el Ejecutivo tenía la facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos; podría enviar un orador para tomar parte en los debates cuando se discutiera una ley o asunto de su competencia; hacer observaciones a los proyectos de ley, negarle su sanción y remitirlos dentro de los ocho días al Congreso haciéndoselos saber. Además, un proyecto se consideraba aprobado por el Ejecutivo cuando no era devuelto, por lo que era sancionado y publicado; pero si se recibían observaciones y el Congreso lo revertía con la aprobación de los dos tercios del número total de sus miembros presentes, el decreto tenía que publicarse.<sup>11</sup>

El veto del gobernador tenía limitantes. Quedaban excluidos asuntos o temas referidos a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reglamentos, las cuentas públicas, las resoluciones que dictara el Congreso de Jalisco como jurado, los decretos que con motivo de un

11. Véanse los artículos del 28 al 34 de la Constitución Local vigente en 2009.

proceso de referéndum declararan derogada una ley o disposición. Tampoco el voto que la legislatura tuviera que emitir en su calidad de Constituyente Permanente en los términos que determinara la Constitución federal, así como en lo referido a su ley orgánica y sus reglamentos.

Pese a ser claros, los lineamientos en nuestro sistema político se dieron en situaciones diferentes y hasta contrarias. Hay que puntualizar que el gobierno dividido en Jalisco no apareció en la alternancia de 1995. En esa ocasión el PAN ganó 25 escaños de los 37 que en ese entonces integraban la Legislatura.

El gobierno dividido emergió en la siguiente elección intermedia, en la cual el gobernador Alberto Cárdenas perdió la mayoría absoluta en Jalisco y el PAN obtuvo 19 diputados de los 40 que integraban el Congreso de Jalisco (1998-2001).

La situación se repitió con el gobernador Francisco Ramírez Acuña cuando a pesar de que durante la primera mitad de su gobierno contaba con un gobierno unificado, en la segunda mitad de su administración el PAN apenas obtuvo 17 de 40 curules.

En el gobierno de Emilio González Márquez se rompió la tendencia que revelaba que en la primera mitad de su sexenio el Ejecutivo contaba con mayoría absoluta en el Congreso de Jalisco, ya que se obtuvo un gobierno no unificado. El PAN contaba con 19 de los 40 diputados que integraban el Congreso local. La situación no mejoró en la elección siguiente y se acentuó el gobierno dividido para el periodo 2010-2013. En esta ocasión el PAN obtuvo 17 de 39 escaños.

De este modo, en el lapso que va de 1995 a 2013, el control del Poder Ejecutivo estuvo en manos del PAN y el gobierno dividido se manifestó con mayor claridad en la segunda mitad de su sexenio (véase cuadro 1). Esto se explica por un electorado que le retiraba su apoyo, disminuía la afluencia de ciudadanos a las urnas o se hacía presente el voto duro de la oposición, sobre todo el del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

**Cuadro 1. Relación Ejecutivo-Legislativo en Jalisco  
(1995-2010)**

|                  |                                   |                               |                                  |                                 |                                  |
|------------------|-----------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Ejecutivo        | Alberto Cárdenas Jiménez<br>(PAN) |                               | Francisco Ramírez Acuña<br>(PAN) |                                 | Emilio González Márquez<br>(PAN) |
| Legislativo      | LIV Legislatura<br>(1995-1998)    | LV Legislatura<br>(1998-2001) | LVI Legislatura<br>(2001-2004)   | LVII Legislatura<br>(2004-2007) | LVIII Legislatura<br>(2007-2010) |
| Tipo de gobierno | Unificado                         | Dividido*                     | Unificado                        | Dividido                        | No unificado**                   |

Fuente: Alberto Arellano Ríos. “Cambio político y campo judicial en Jalisco”. Guadalajara: CIESAS, 2009, p. 90 (tesis de doctorado).

\* El gobierno se dividió con mayor claridad cuando el diputado Manuel Castelazo fue expulsado del PAN.

\*\*En varias ocasiones el gobierno fue más un gobierno dividido. El PAN, pese a tener 20 escaños de 40 y tratar de buscar el apoyo las fracciones parlamentarias con uno o dos diputados, en ocasiones se presentaba como un grupo parlamentario antagónico al del gobernador.

Con un marco político-institucional como el anterior, podría sostenerse que en la instauración de un gobierno dividido se intensificaría el uso del veto por parte del Ejecutivo, sobre todo en un sistema político donde hay una fuerte disciplina e identificación partidista como el nuestro.

Sin embargo, el caso de Jalisco en cierto sentido apunta a la dirección contraria o simplemente cuestiona la relación causal y lógica que dice “un contexto de gobierno dividido intensificaría el uso del veto por parte del gobernador”. La contradice quizá porque es poca la experiencia y el tiempo en el que se ha presentado el veto en dicho contexto, y lejos estoy de decir que Jalisco es un “caso crucial” que cuestiona una premisa comúnmente compartida en el campo politológico o simplemente como una proposición lógica.<sup>12</sup> Por tal razón es de mayor utilidad y significado social describir la forma en cómo se ha desenvuelto el veto.

12. Véase Alexander L. George y Andrew Bennett. “Case Studies and Theory Development”. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs Harvard University, 2005, pp. 3-36.

13. Pierre Bourdieu. “Espíritus del Estado: génesis y estructura del campo burocrático”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. París, núm. 96-97, marzo de 1993, pp. 49-62 (mimeo); y *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, 2000; Otto Maduro. *Religión y conflicto social*. México: Centro de Estudios Ecuménicos y Centro de Reflexión Teológica, 1980.

### *El uso del veto*

Lo que debe quedar en claro es que en el estudio del veto en Jalisco deberían observarse las relaciones entre las fuerzas políticas en coyunturas específicas. Seguir las líneas de intercambio de capital entre actores e instituciones ayudaría a clarificar las conexiones en el campo político.<sup>13</sup> Un enfoque de este tipo explicaría de mejor manera la aparición del veto y su comportamiento en el breve tiempo que se ha presentado con mayor intensidad: 1998-2009, pues en dicho lapso los gobernadores ejercieron su facultad de veto en 26 ocasiones (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Decretos vetados por el Ejecutivo (1998-2009)

| Gobernador  | Alberto Cárdenas Jiménez | Francisco Ramírez Acuña |      | Emilio González Márquez | Total |
|-------------|--------------------------|-------------------------|------|-------------------------|-------|
| Legislatura | LV                       | LVI                     | LVII | LVIII*                  |       |
| Cantidad    | 6                        | 6                       | 9    | 5                       | 26    |

Fuente: Javier Hurtado y Alberto Arellano. “Cambio y diseño institucional en los poderes”. Víctor Manuel González Romero *et. al.* *2 décadas en el desarrollo de Jalisco 1990-2010*. Guadalajara: Secretaría de Planeación-Gobierno de Jalisco, 2010, p. 301.

\* Datos considerados hasta noviembre de 2009. En enero de 2010 el gobernador vetó el Código Urbano. Sus observaciones partieron básicamente de cuestionar las facultades discrecionales del municipio en la modificación del uso de suelo.

De este modo, no hay relación causal entre gobierno dividido y veto en Jalisco. Si así fuera no podría explicarse el hecho de que los gobernadores Francisco Ramírez y Emilio González en un contexto de gobierno unificado ejercieran esta facultad legal. El primero en nueve ocasiones y el segundo en cinco.

La respuesta no la dan los modelos politológicos clásicos, al menos por el momento, sino otras perspectivas. Quizá los seis vetos que interpuso Alberto Cárdenas podrían explicarse por la situación de gobierno dividido debido a que en él pesaba más la posición ideológica en un contexto de primera alternancia; no así en el caso de Francisco Ramírez Acuña, quien en seis ocasiones vetó en un contexto de gobierno dividido.

Alberto Cárdenas vetó diversas leyes o decretos entre los que destacan, el de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, al Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del año 2001; el veto a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al Reglamento Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como a las reformas a la Constitución Política del Estado de Jalisco en lo relativo a la Auditoría Superior del Estado (véase cuadro 3).

En su primer trienio, Francisco Ramírez vetó el Código de Asistencia Social y el Código Civil en lo relativo a las adopciones, la Ley Estatal de Salud, la Ley Contra la Delincuencia Organizada, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia y el Código de Procedimientos Penales, por mencionar algunos (véase cuadro 3). En la segunda mitad de su gobierno sobresale el veto al decreto que creaba el Consejo Económico y Social para el Desarrollo y la Competitividad, así como los vetos a la Ley de Pensiones, Ley Estatal de Salud, al Código de Procedimientos Penales, a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, entre otros decretos (véase cuadro 3).

Emilio González por su parte, y hasta noviembre de 2009, había vetado el Código Penal, la Ley de Justicia Integral para Adolescentes, la Ley de Fiscalización Superior y de la Auditoría (véase cuadro 3).

Cuadro 3. Decretos vetados por el Ejecutivo (1998-2009)

| <b>Alberto Cárdenas Jiménez versus Legislatura LV (1998-2001)</b>   |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Decreto</b>                                                      | <b>Ley, tema, materia o asunto</b>                                                                                                                                                                                                                                      |
| 18040                                                               | Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público                                                                                                                                                                                                                        |
| 18435                                                               | Creación de la Ley de Fomento a la Cultura, Ley de Desarrollo y la Ley de Hacienda                                                                                                                                                                                      |
| 18786                                                               | Ley de Educación Pública; Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; y Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara                                                                                                                                            |
| 18796                                                               | Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2001                                                                                                                                                                                                                 |
| 18801                                                               | Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda                                                                                                                                                                           |
| 18802                                                               | Constitución Política del Estado de Jalisco en lo relativo a la Auditoría Superior del Estado                                                                                                                                                                           |
| <b>Francisco Ramírez Acuña versus LVI Legislatura (2001-2004)</b>   |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Decreto</b>                                                      | <b>Ley, tema, materia o asunto</b>                                                                                                                                                                                                                                      |
| 19925                                                               | Código de Asistencia Social y el Código Civil (Adopciones).                                                                                                                                                                                                             |
| 20049                                                               | Ley Estatal de Salud                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 20422                                                               | Ley Contra la Delincuencia Organizada, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia y Código de Procedimientos Penales                                                                                                                                           |
| 20427                                                               | Ley de Menores Infractores                                                                                                                                                                                                                                              |
| 20429                                                               | Ley de Obra Pública                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 20429                                                               | Ley de Obra Pública                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 20446                                                               | Ley de Desarrollo Forestal Sustentable                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Francisco Ramírez Acuña versus LVII Legislatura (2004-2007)</b>  |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Decreto</b>                                                      | <b>Ley, tema, materia o asunto</b>                                                                                                                                                                                                                                      |
| 20521                                                               | Ley que crea el Consejo Económico y Social para el Desarrollo y la Competitividad                                                                                                                                                                                       |
| 21292                                                               | Ley de Pensiones                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 21350                                                               | Ley Estatal de Salud                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 21433                                                               | Código de Procedimientos Penales                                                                                                                                                                                                                                        |
| 21482                                                               | Ley de Seguridad Pública, Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Código Penal                                                                                                                                       |
| 21790                                                               | Ley de Hacienda Municipal, Ley del Procedimiento Administrativo y la creación de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa Fiscal y Administrativa                                                                                                               |
| 21806                                                               | Código Penal y el Código de Procedimientos Penales                                                                                                                                                                                                                      |
| 21822                                                               | Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley que crea el OPD denominado Comisión Estatal de Infraestructura Carretera, la derogación de la Ley Reglamentaria del Derecho de Vía en los Caminos Públicos de Jurisdicción Estatal y la expedición de la Ley de Caminos y Puentes |
| 21829                                                               | Creación del nuevo Código de Procedimientos Civiles                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Emilio González Márquez versus LVIII Legislatura (2007-2010)</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Decreto</b>                                                      | <b>Ley, tema, materia o asunto</b>                                                                                                                                                                                                                                      |
| 22248                                                               | Código Penal                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 22277                                                               | Código Penal                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 22279                                                               | Ley de Justicia Integral para Adolescentes                                                                                                                                                                                                                              |
| 22583                                                               | Ley de Fiscalización Superior y de la Auditoría                                                                                                                                                                                                                         |
| 22685                                                               | Ley Orgánica del Poder Judicial                                                                                                                                                                                                                                         |

Fuente: elaboración propia.

\*Datos contemplados hasta noviembre de 2009.

El Ejecutivo manifiesta su desacuerdo con el Legislativo al vetar una ley o un decreto; devuelve al Congreso el decreto con observaciones ya sea para frenarlo y mejorarlo, o bien el Congreso, ahora con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, lo impone. De esta simple disposición se desprenden diversos tipos de relación entre ambos poderes en diversos grados y sentidos según el contexto político. Sin embargo, el sistema de pesos y contrapesos, al menos como premisa normativa, busca que las leyes y decisiones de gobierno en común se tomen con parámetros mínimos de legitimidad y eficacia.

Respecto del punto anterior habría que decir que en Jalisco el veto fue más en la práctica una iniciativa de ley. Durante un tiempo fue una intervención del Ejecutivo en sentido negativo lo que condicionaba las relaciones políticas más a la confrontación que al acuerdo; como se dijo una vez: no hay una cultura del veto en nuestro sistema político. No se ha visto al procedimiento de vetar una ley como algo normal que indica, generalmente, que cuando el Ejecutivo le regresa al Congreso un proyecto de decreto con observaciones o modificaciones es, en principio, para mejorarlo,<sup>14</sup> pero no sucede así. El Ejecutivo lo utiliza para obstruir al Legislativo, por un lado, o este, ignorando las observaciones se impone.

El procedimiento Legislativo más común indica que si un Ejecutivo hace observaciones al proyecto, este debe presentarse al pleno. Ahí mismo, después de leerlo y debatirlo, se somete de nueva cuenta a votación, y si dos terceras partes de los miembros presentes lo aprueban se regresa de nuevo al Ejecutivo para su publicación; no obstante, cuando el gobernador de Jalisco ejercía esta facultad, el veto generalmente pasaba a comisiones sin pasar por el pleno. En el trabajo de comisiones los legisladores mezclaban sus propias observaciones con las recibidas. De este modo, el proyecto vetado era otra iniciativa de ley en la práctica o “un reajuste al proceso legislativo en pro de consensos o acuerdos”.

14. Véase Javier Hurtado y Alberto Arellano. “Cambio y diseño institucional en los poderes”. Víctor Manuel González Romero, *et. al. 2 décadas en el desarrollo de Jalisco 1990-2010*. Guadalajara: Secretaría de Planeación-Gobierno de Jalisco, 2010, pp. 300-303.

Otro asunto que ha ocasionado problemas en las relaciones entre poderes, además de graves desde el marco constitucional, es el hecho de que cuando el Ejecutivo se niega o tarda en publicar una ley no es responsable políticamente de violar la Constitución local. El precedente de negarse y no publicar una ley la sentó el gobernador Alberto Cárdenas cuando no quiso hacer lo respectivo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo. En cuanto a la tardanza de publicar una ley o decreto se dio con Francisco Ramírez Acuña. La Constitución de Jalisco establece un plazo de diez días, pero en el caso de la Ley del Notariado no fue así. El gobernador Ramírez Acuña la publicó seis meses después cuando las “condiciones políticas fueran las adecuadas”.<sup>15</sup>

15. *Ibid.*, p. 301.

Javier Hurtado decía que el veto no generaría polarización entre los poderes si la disciplina partidaria era moderada tanto en la oposición como en su partido.<sup>16</sup> Giovanni Sartori fue muy enfático cuando dijo que “en condiciones de un gobierno dividido, el estancamiento se evita precisamente mediante la indisciplina partidista”;<sup>17</sup> una condición que difícilmente se cristalizaría en México y en Jalisco, y en ciertas coyunturas específicas, la lucha de facciones y la participación de los grupos de interés son quienes determinan el comportamiento del veto. De este modo no hay una relación entre el veto y la disciplina partidaria.

16. Hurtado, *El sistema político...*, p. 56.

17. Sartori, *op. cit.*, p. 112.

No es ocioso ocuparse y preocuparse por los gobiernos divididos ya que pueden ocasionar problemas en el desempeño gubernamental. Las salidas político-institucionales para evitar o enfrentar exitosamente los gobiernos divididos ya se han esbozado al menos desde el campo académico. Sin embargo, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo siguen encauzadas hacia los problemas consustanciales al presidencialismo. Los actores políticos no han reflexionado y discutido a fondo las estructuras del régimen político; al contrario, el debate político y las acciones se han estancado al readecuar las estructuras internas y, por lo tanto, ha aumentado su burocracia, esto en el caso del Poder

Ejecutivo. En tanto, el Poder Legislativo se ha limitado a temas como su integración, los mecanismos para acceder a él o los requisitos con que deben contar sus integrantes. Una forma de evitarlos, y en el marco del régimen presidencial, sería permitiéndole al Congreso su participación en la designación del secretario general de Gobierno y hacerlo responsable ante los diputados.

### *En conclusión*

En Jalisco no se aplica la premisa de que la instauración de un gobierno dividido intensificó el uso del veto por parte del Ejecutivo. La breve experiencia social e histórica no da para explicaciones institucionales de tipo causal.

No se encuentra en la integración del Congreso, la disciplina o indisciplina partidaria como los factores permanentes y sólidos que lo expliquen.

Son otros factores y características del campo político de Jalisco las que podrían explicarlo sociológicamente. Para comprender, analizar y sacar conclusiones generales del comportamiento del veto, otros procesos legislativos o de cambio institucional, que podrían ayudar a ello.

Hay que enfatizar, después de haber hecho una descripción general del veto, que lo que debe observarse en él son las relaciones políticas en coyunturas específicas, cómo éstas se han estructurado durante el breve tiempo que se ha presentado el veto y cómo se interconectan diversos actores e instituciones a partir de lo que verdaderamente está en juego.

---

# *Presupuesto y equilibrio fiscal en Jalisco: 1997-2007*

Nancy García Vázquez  
*El Colegio de Jalisco*

## *Introducción*

Uno de los principales problemas que enfrentan el gobierno federal y las entidades es el de mantener un equilibrio fiscal como una de las bases para el desarrollo económico y social. En el caso concreto de este artículo se estudian las reglas formales y no formales que determinan la orientación del presupuesto.

En particular se revisa la fase de aprobación como un proceso de negociación o conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. El punto de partida para este análisis son las reglas y reglamentos, es decir, las instituciones que definen el proceso de aprobación de las iniciativas de egresos e ingresos. En el caso de Jalisco, las reglas estructuran un modelo presupuestario jerárquico. Estos modelos se caracterizan por arreglos institucionales en los que las decisiones presupuestales se concentran en el Ejecutivo, fundamentalmente en las secretarías de Finanzas o Economía.<sup>1</sup>

El balance financiero muestra que en la entidad hay un relativo equilibrio presupuestal. Sin embargo, el arreglo institucional provoca que el Legislativo asuma un papel débil, que únicamente se aboca a enmendar ciertas asignaciones.

El Congreso difícilmente planea el gasto público con base en criterios más extensos. Carlos Santiso refiere que el papel fundamental del Ejecutivo

1. Ernesto Stein, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti. "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience". Documento de Trabajo, núm. 367. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

está en la formulación y manejo del presupuesto con la finalidad de garantizar la prudencia fiscal. El papel del legislativo consiste en reforzar la rendición de cuentas en la ejecución y control del presupuesto ... por lo que su papel es crítico en supervisar la forma en que se designan los ingresos y se ejercen los egresos.<sup>2</sup>

En el caso concreto de la entidad, las políticas de egresos e ingresos se comportan de modo muy similar a las de los países latinoamericanos donde “el tamaño del gasto se ajusta primero por disciplina fiscal en vez de ser el resultado de un proceso de deliberación entre poderes”.<sup>3</sup>

Hasta ahora, no existe un estudio comprensivo y exhaustivo del proceso presupuestario en las entidades federativas. Algunos trabajos reportan ciertas prácticas administrativas, otros utilizan las encuestas a funcionarios clave para conocer tendencias y otros más se concentran en cierta parte del ciclo.<sup>4</sup> Respecto del proceso presupuestal jalisciense no se encontraron más que algunas tesis que versan en aspectos muy específicos.<sup>5</sup>

El presente artículo se divide en cuatro secciones. En la primera se discuten de manera general algunas de las variables políticas que explican las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el presupuesto; en la segunda parte se describen los aspectos generales del proceso presupuestal estatal, poniendo énfasis en la fase de aprobación; en un tercer apartado se proporciona evidencia empírica del comportamiento del Congreso y el Ejecutivo entre 1997 y 2007. Finalmente, se presentan algunas conclusiones que se desprenden fundamentalmente del análisis jurídico, político y económico en la aprobación presupuestal.

### *El proceso presupuestal y sus determinantes políticos*

Von Hagen señala que el proceso presupuestario “consiste en las reglas formales e informales que

2. *The Political Economy of Government Auditing: the Governance and the Rule of Law in Latin-American*. Londres: Routledge, 2009, p. 43.

3. Alberto Alesina, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein. *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*. Documento de Trabajo. Washington: OCDE, núm. 39, 1999.

4. Una revisión bibliográfica puede consultarse en Alejandra Ríos Cázares. “Instituciones políticas y presupuesto. Las causas de su discrecionalidad”. *Estudios sobre Desarrollo Humano*. México: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-México, 2009.

5. Sergio Salvador Hanon Medina. “Aspectos del presupuesto hacia una necesidad obligatoria”. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2006 (tesis de maestría). También Juana Gabriela Hernández González. “Modelo de presupuesto de egresos en una entidad pública. Caso: Gobierno del Estado de Jalisco”. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2005 (tesis de maestría).

6. Jürgen Von Hagen. "Political Economy of Fiscal Institutions". Documento de trabajo, núm. 149. Mannheim: Universidad de Mannheim, Departamento de Economía, 2005, p. 6.

7. Carlos Santiso. "El día que me quieras: Parlamentos y presupuestos en América Latina". Miguel Braun, Luciana Díaz Frers, Gerardo Uña (coords.). *Cada cual ¿atiende su juego?: el rol del congreso en el presupuesto nacional de la Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, 2006, pp. 35 y ss.

gobiernan las decisiones presupuestales del ejecutivo y legislativo". Desde esta perspectiva institucionalista, las reglas y los incentivos son la unidad de análisis de dicho proceso.<sup>6</sup> Por ejemplo, el institucionalismo fiscal considera que se puede promover la disciplina financiera si se controlan los efectos de ciertos determinantes políticos presentes en todo el ciclo presupuestal. En particular aquellos que definen la interacción entre Ejecutivo y Legislativo y su capacidad de establecer enmiendas a las iniciativas presupuestales.

El modelo jerárquico nos permite identificar las reglas en el ámbito de los actores. De entrada, se asume que las decisiones presupuestales recaen fundamentalmente en el Ejecutivo desde el gobernador y ciertas secretarías estratégicas como Finanzas.

Estas intervenciones pueden estar presentes en todas las fases del ciclo presupuestal: preparación, aprobación, ejercicio y evaluación. En este artículo se observa el papel de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la fase de preparación, con el fin de comprender las condiciones bajo las cuales ambos poderes cumplen con una de sus funciones más relevantes. Si bien, hay un consenso sobre la centralización del ciclo presupuestal en el Ejecutivo, Santiso refiere que hay cuatro grandes riesgos en los contextos latinoamericanos.<sup>7</sup> El primero es la discrecionalidad excesiva del Ejecutivo que hace vulnerables a las finanzas públicas. Un segundo es el debilitamiento en la credibilidad del presupuesto como instrumento de planificación debido al uso y abuso de los decretos de urgencia. Un tercero es la menor transparencia que se traduce en menor control sobre el gasto. El cuarto es una visión exagerada de la disciplina fiscal sobre otras metas asociadas con la eficiencia del gasto.

En el fondo, estos cuatro problemas se originan en desarrollos institucionales débiles. El caso mexicano no es mejor. Más allá de la transición democrática, pesan los arreglos de corto plazo en los congresos locales y la falta de transparencia en la toma de decisiones. Hay factores políticos que influyen en los legisladores:

su relación con los líderes de sus partidos locales, la no posibilidad de reelección, una especialización deficiente y la poca vinculación con el elector. Estos elementos han sido ampliamente analizados en el caso mexicano.<sup>8</sup>

### *El proceso presupuestal en Jalisco*

La mayoría de las entidades federativas sigue el modelo federal, caracterizado por un proyecto de presupuesto anual elaborado por el Poder Ejecutivo, el cual deberá ser revisado, corregido y aprobado por el Congreso local. El proceso presupuestal en Jalisco sigue esta misma lógica; sin embargo, la legislación promueve un equilibrio fiscal pero al mismo tiempo es inconsistente porque en leyes secundarias se le da el carácter de decreto y en otras de ley.

Lo que sí es claro es el papel que desempeña cada uno de los actores. El gobernador y toda la administración pública deben elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos e ingresos (artículo 50 de la Constitución Política del Estado de Jalisco). En particular, asume una labor muy importante la Secretaría de Finanzas que es la encargada de publicar los montos que establezca el titular del Poder Ejecutivo. De manera simultánea, se nombra un Comité Interno de Presupuestación, integrado por el gobernador, los secretarios de Finanzas, General de Gobierno, Planeación, Administración, así como por los coordinadores de Políticas Públicas y el de Innovación y Desarrollo.<sup>9</sup> Estas entidades poseen la información financiera y programática para formular el presupuesto.

Por lo que se refiere al Congreso, el artículo 43 de la Ley de Deuda establece que “dará trámite a las iniciativas de Ley de Ingresos y Egresos presentadas ... y una vez aprobada la Ley de Ingresos, procederá al estudio y análisis para su aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos”.

En la tabla 1 se presenta el calendario anual y las fases que integran el ciclo presupuestal. En la fase de

8. Benito Nacif. “El Congreso Mexicano en transición: cambios y continuidades”. Documento de Trabajo. México: CIDE, núm. 78, 1999; Luis Carlos Ugalde. *Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*. México: Porrúa-Cámara de Diputados LVI Legislatura, 2000.

9. Congreso del Estado de Jalisco. *Reglamento Interno del Comité Interno de Presupuestación*.

10. Éste órgano puede auxiliar a la elaboración del plan y programas presupuestarios, asesorar al Congreso del Estado en el proceso de análisis y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Estadal y Municipal. (artículos 56 y 58 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Jalisco).

preparación, el Congreso del Estado se puede auxiliar del órgano técnico de hacienda pública dependiente de la Comisión de Hacienda y Presupuesto.<sup>10</sup>

A partir del 1 de noviembre que el Congreso recibe el anteproyecto, los legisladores pueden requerir información al titular de cada dependencia para explicar las decisiones de gasto propuestas (artículo 45 de la Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público Estatal).

| Fecha           | Proceso                                                                                                                         |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 15 de agosto    | El gobierno del Estado, sus dependencias y entidades envían anteproyectos de presupuesto de egresos a la Secretaría de Finanzas |
|                 | La Dirección General de Programación y Presupuesto revisará anteproyectos                                                       |
| 1 de octubre    | La Dirección General de Programación y Presupuesto remite al Comité Interno de Presupuestación                                  |
| 15 octubre      | La Secretaría de Finanzas presenta al Ejecutivo los proyectos de iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos         |
| 1 de noviembre  | El Ejecutivo envía al Congreso del Estado el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos                                      |
|                 | Estos a su vez son turnados a la Comisión de Hacienda y Presupuesto                                                             |
|                 | Se aprueba la Ley de Ingresos en el Congreso                                                                                    |
|                 | Se manda al Ejecutivo para que la promulgue y la mande publicar en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco                   |
| 15 de diciembre | Se aprueba el presupuesto de egresos                                                                                            |
|                 | Se manda al Ejecutivo para que la promulgue y la mande publicar en el <i>Periódico Oficial del Estado de Jalisco</i>            |
| 31 de diciembre | Si aún no se ha aprobado el presupuesto de egresos se aplicará el ejercido el año inmediato anterior                            |
| 1 de enero      | Inicio del ejercicio fiscal                                                                                                     |

Fuente: Elaboración propia.

No hay un artículo constitucional que refiera de modo específico la facultad del Congreso para enmendar el presupuesto. Hay interpretaciones que se derivan de una serie de artículos. En el artículo 35

constitucional, párrafo IV se refiere que es facultad del Congreso “determinar los gastos del Estado para cada ejercicio fiscal conforme a los lineamientos que establezca la ley”. Adicionalmente, el artículo 4 de la Ley de Deuda señala que el

Presupuesto de Egresos de la entidad será el que contenga el decreto que apruebe el Congreso del Estado a iniciativa del titular del Poder Ejecutivo, autorizando las previsiones del gasto público que habrán de realizar las dependencias y entidades para costear durante el período de un año las acciones, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de los responsables de ejercer el gasto público.

En la mayoría de las entidades federativas las constituciones otorgan al gobernador la posibilidad de vetar las leyes e incluso el decreto de presupuesto. En el caso de Jalisco, el gobernador puede hacer observaciones a los decretos del Congreso (artículo 210 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo), objetarla y evitar su sanción (artículo 33 de la Constitución Política).

Sin embargo, en términos presupuestales ni en la Constitución ni en la Ley de Presupuesto se especifica el tipo de observaciones que puede efectuar el Poder Legislativo. En la práctica, estas pueden referirse a reasignar gastos, adicionar un gasto mayor al previsto o incorporar nuevos rubros. El control únicamente se garantiza por medio del equilibrio presupuestal: por cada peso más que se incrementa en el gasto debe haber uno más en los ingresos (artículo 44 de la Ley de Presupuesto).

Este esquema, difuso y arbitrario, provoca que las enmiendas se constituyan en un instrumento de control partidista para definir el contenido y la orientación del presupuesto, a veces más por criterios políticos que económicos.

A pesar de que el Poder Legislativo estatal está facultado para reasignar partidas y hacer cualquier observación en materia fiscal, en el siguiente apartado

se muestra que estas no se ejercen a cabalidad, porque la centralización en la formulación de los anteproyectos de ingresos y egresos impone un techo a los legisladores. Como resultado, no hay un papel efectivo o responsable de los legisladores, e incluso hubo periodos en los que asumió el carácter de testigo del Ejecutivo.

En el caso de Jalisco, durante el periodo que se revisa, el PAN logró mantener el Poder Ejecutivo con una franca ventaja. En la elección de gobernador para el periodo 1995-2001, Alberto Cárdenas Jiménez obtuvo casi 53% de la votación estatal; Francisco Ramírez Acuña (2001-2006) y Emilio González Márquez (2007-20013) se adjudicaron la gubernatura con poco más de 45% de la votación total en las elecciones de los años 2000 y 2006.

En todo este periodo, en el Poder Legislativo no hay una mayoría absoluta por el PAN o por alguna otra fuerza política. Alberto Cárdenas tuvo dos legislaturas (LIV y LV) con mayoría simple, que le obligaba a negociar con el resto de los grupos parlamentarios. Francisco Ramírez tuvo una legislatura con casi las tres cuartas partes (LVI), pero en la siguiente se presentó por primera vez un escenario de un Congreso sin mayorías. Por su parte, Emilio González comenzó su periodo con una legislatura en la cual su partido tenía 50% de los escaños (véase tabla 2).

Tabla 2. Integración de las legislaturas por partido político

| Partido | LIV<br>(1995-1998) | LV<br>(1998-2001) | LVI<br>(2001-2004) | LVII<br>(2004-2007) | LVIII<br>(2007-2010) |
|---------|--------------------|-------------------|--------------------|---------------------|----------------------|
| PAN     | 24                 | 20                | 28                 | 17                  | 20                   |
| PRI     | 12                 | 17                | 12                 | 19                  | 13                   |
| PRD     | 1                  | 2                 | 0                  | 2                   | 3                    |
| Otros   | 0                  | 1                 | 0                  | 2                   | 4                    |
| TOTAL   | 37                 | 40                | 40                 | 40                  | 40                   |
|         | Mayoría simple     | Mayoría simple    | Mayoría calificada | Sin mayorías        | Mayoría simple       |

Fuente: Elaboración propia con base en Nancy García Vázquez. *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior*. México: INAP-El Colegio de Jalisco, 2009.

En un escenario de no competencia, un Congreso con mayoría absoluta o calificada no tendrá incentivos para vigilar y controlar al Ejecutivo. En contraste, cuando en el Congreso no hay mayorías habrá un interés fuerte por controlar al Ejecutivo. Pero un tercer escenario es aquel en que el Congreso existe una mayoría simple. Aquí una fracción parlamentaria tiene apenas 50% de los escaños; forzosamente necesita pactar con *a)* la segunda fracción parlamentaria o *b)* con las fracciones de los partidos con menos representación. Este tercer escenario es más conflictivo e incierto, en la medida en que el control presupuestal es objeto de trueque en el corto plazo.

Sin embargo, si se mira la tendencia a lo largo del tiempo, en el Poder Legislativo el PAN ha perdido el apoyo de los electores que han optado por beneficiar al PRI y PRD. Esta integración dividida, por un lado, en el ámbito del partido del gobernador y los partidos en el Congreso y, por otro, en la integración pluripartidista de este último, generó resultados también divididos y diferenciados en el ciclo presupuestal.

Cabe precisar que la reorganización, en cuanto a los formatos para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto y los decretos acordados por ambos poderes, fue resultado de una reforma administrativa. El espíritu de dicha reforma fue fomentar el equilibrio entre el gasto y los recursos disponibles. Sin embargo, hay un proceso inevitable: la responsabilidad de los legisladores para avalar, modificar o desechar la propuesta financiera del Poder Ejecutivo. Justamente ese es el proceso de negociación que aquí interesa abordar.

### *Relación de poderes y equilibrio presupuestal: algunos indicadores*

Para el análisis de los ingresos y egresos, se construyó una base de datos con información de las iniciativas que se encuentran en el Sistema Integral de Procesos Legislativos (Siple) del Congreso estatal y los decretos

del Periódico Oficial, además del Sistema de Cuentas Estatales del INEGI. Los datos se ajustaron a los precios del año 2002.

Con el fin de observar el comportamiento del Poder Legislativo en cuanto a la aprobación del presupuesto, primero es necesario mostrar que en todo el periodo hubo una política fiscal expansionista. Ambos poderes públicos han estado de acuerdo en aumentar el presupuesto estatal de forma continua. Se han ajustado a la regla de oro del equilibrio fiscal, respecto de que por cada peso más que se gasta hay un peso más que debe ingresar al erario. Esta disciplina ha hecho que el Poder Legislativo sea excesivamente formal en la formulación financiera del presupuesto.

Ello puede observarse a partir de las cuentas públicas que contienen el balance financiero de los ingresos y los egresos de cada año (véase gráfica 1).

Gráfica 1.



Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de egresos e ingresos publicados en <http://www.periodicooficial.jalisco.gob.mx>.

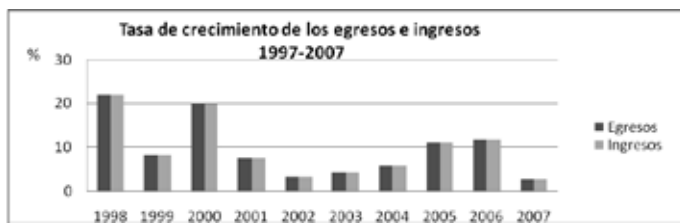
En esta gráfica también se observa que los montos de los egresos y los ingresos en el reporte de la cuenta pública coinciden exactamente, lo cual nos diría que hubo una disciplina fiscal en las finanzas públicas, al menos de manera formal. El comportamiento ha sido ascendente. La principal explicación es que la política hacendaria nacional hasta 2009 fue expansiva también. Adicionalmente, el gobierno estatal instrumentó alzas en algunos impuestos como las nóminas, loterías o la tenencia vehicular.<sup>11</sup>

No obstante, en la gráfica 2 se observa que tanto el incremento en los ingresos como en los egresos ha sido diferenciado y las variaciones no sólo son de una legislatura a otra, sino que hay tendencias irregulares en una sola. En relación con el año anterior, el presupuesto se incrementó notablemente: en 1998, +22%, cuando apenas se instrumentaban, y en el 2000, +20%; en ambos años había mayoría simple para el PAN en el Congreso. También se aprobaron alzas en 2005, +11%, y en 2006, +12%, lo cual no se esperaría porque en los dos años no hubo mayoría. Debe notarse que en los años 2000 y 2006 ocurrieron elecciones federales. En contraste, en el año 2002, +3%, y 2007, +3%, el incremento fue muy moderado. Incluso podría decirse que la mayor disciplina fiscal se dio durante la LVI legislatura cuando el PAN tenía la mayoría parlamentaria.<sup>12</sup>

11. Consultar la “Información sobre los ingresos recibidos en el Estado de Jalisco”. Secretaría de Finanzas de Jalisco (<http://www.jalisco.gob.mx>).

12. Una explicación complementaria se encuentra en el ámbito federal. En el año 2000 se instrumentaron varias medidas fiscales para incentivar a estados y municipios a tener una mayor disciplina. Por ejemplo, la reforma al artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal o la instrumentación de nuevos esquemas financieros, como el fondo maestro y las agencias calificadoras de crédito.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de egresos e ingresos publicados en <http://www.periodicooficial.jalisco.gob.mx>.

En la gráfica 3 se revisa la diferencia entre lo aprobado y lo reportado en la cuenta pública, tanto en los ingresos como en los egresos; aquí se aprecia un mayor equilibrio. Durante el gobierno de Cárdenas hay una disparidad notable. Se gastaba más de lo que ingresaba, ello con todo y que el gobernador no tenía mayoría calificada.

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de egresos e ingresos publicados en <http://www.periodicooficial.jalisco.gob.mx>, y el Sistema de Cuentas Estatales del INEGI <http://www.inegi.gob.mx>.

Durante los primeros años de la gestión de Ramírez Acuña, la LV Legislatura redujo la brecha entre los egresos e ingresos. Sin embargo, la mayor disciplina se registró de 2002 hacia adelante, lo cual refuerza la idea de que la adopción de un nuevo marco federal y estatal tuvo un impacto importante en el comportamiento de los legisladores.

Otro indicador de la forma como votaron los legisladores es el número de enmiendas que tuvo cada proyecto de egresos (véase tabla 3). En términos generales, los ingresos suelen estar muy acotados por las transferencias federales y las capacidades fiscales de la entidad, de ahí que no suelen ser un tema controvertido entre los legisladores y el Ejecutivo. Esto no ocurre con las decisiones acerca de cómo, cuánto y dónde deben asignarse los fondos públicos. Por un lado, el Ejecutivo puede tener la intención de favorecer algunas áreas o grupos afines a sus propios intereses. Por otro lado, los legisladores de oposición buscarían impedir asignaciones discrecionales por parte del Ejecutivo y de los diputados de su partido político. Pero además los legisladores de oposición buscarán beneficiar a aquellos municipios que les son correspondientes.

Tabla 3. Enmiendas al presupuesto de egresos, 1998-2007

| Iniciativa presupuesto de egresos | Tipo de Legislatura | Número de enmiendas a la iniciativa |
|-----------------------------------|---------------------|-------------------------------------|
| 1998                              | Mayoría calificada  | 2                                   |
| 1999                              | Mayoría simple      | 0                                   |
| 2000                              | Mayoría simple      | 15                                  |
| 2001                              | Mayoría simple      | 9                                   |
| 2002                              | Mayoría calificada  | 3                                   |
| 2003                              | Mayoría calificada  | 1                                   |
| 2004                              | Mayoría calificada  | 3                                   |
| 2005                              | Sin mayoría         | 3                                   |
| 2006                              | Sin mayoría         | 2                                   |
| 2007                              | Sin mayoría         | 1                                   |

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de egresos e ingresos publicados en <http://www.periodicooficial.jalisco.gob.mx>.

De esta manera, la negociación entre el gobernador y el Congreso puede observarse en las enmiendas que se realizaron al presupuesto. La teoría señala que legislaturas disciplinadas tendrán menos observaciones a la iniciativa de presupuesto y viceversa. Eso no ocurre en Jalisco. En los periodos en que el PAN no tuvo la mayoría calificada, se presentaron más enmiendas a los proyectos de egresos, en comparación con la LVI Legislatura que tuvo congreso unificado.

Como ejemplo está el último proyecto que discutió la LV Legislatura, cuando los diputados rompieron con la “tradición” de aprobar sin enmiendas las iniciativas presupuestales. De tal modo que Alberto Cárdenas experimentó los sinsabores de gobernar con un congreso dividido. El 22 de diciembre de 2000, en ausencia de la fracción panista, los diputados de oposición aprobaron el presupuesto de egresos para el año siguiente. Ese documento contemplaba una reasignación de 202 millones de pesos y la ampliación de 150 millones de pesos al gasto. Una de las instituciones beneficiadas con la reasignación propuesta por el legislativo era la Universidad de Guadalajara. El 30 del mismo mes, la Secretaría General de Gobierno anunció el veto al presupuesto. No obstante, ante la presión pública, el 9 de enero el gobernador aceptó las reasignaciones.<sup>13</sup>

El 31 de diciembre de 2005 los legisladores de oposición aprobaron el presupuesto pero reasignaron 318 millones de pesos. El 7 de enero de 2006, el gobernador Francisco Ramírez promovió un veto total y decidió no publicar el decreto autorizado para ese año, por lo que el gobierno estatal debió reasignar el gasto según los egresos del año 2005.

En los meses sucesivos, tanto el Ejecutivo como el Legislativo interpusieron controversias constitucionales. Sin embargo, el problema de fondo no se resolvió porque hay una serie de contradicciones jurídicas que ya han sido abordadas. Por un lado, el gobernador sólo puede vetar leyes y no decretos. El presupuesto de egresos tiene el carácter de decreto,

13. “Aprueban el presupuesto y Ejecutivo anuncia veto”. *Mural*. Guadalajara, 8 de enero de 2001, p.1.

aunque el artículo 33 constitucional refiere que las observaciones del Ejecutivo deben ser tomadas en cuenta otorgándole ocho días para dar contestación y debiendo ser aprobado por los dos tercios del Congreso. De nuevo, aquí la capacidad que debería tener el Legislativo o sus órganos técnicos se desestima, pues la lógica es aprobar el presupuesto en los tiempos jurídicos.

### *Discusiones finales*

Tanto el Ejecutivo como el Legislativo han adoptado un conjunto de disposiciones en materia fiscal que se articulan con las reformas federales. Aun cuando hay un gran avance, la constitución local y sus leyes secundarias no están armonizadas adecuadamente; esto provoca que existan conflictos en el momento de aprobar el presupuesto. Los plazos, el papel de los actores y las posibilidades de reconducir los egresos se convierten en objetos de intercambio entre los partidos. En ese sentido, se necesitan acciones más firmes para fortalecer la transparencia en la formulación y aprobación de las iniciativas presupuestales.

En este artículo se ha observado que el equilibrio fiscal de la entidad también está condicionado por los partidos. El caso aquí analizado es una prueba más de que los modelos presupuestales jerárquicos promueven el equilibrio fiscal. Sin embargo, no deja de ser notorio que las decisiones del Legislativo se basan en estimaciones de corto plazo, sujetas a coyunturas políticas. El propio diseño institucional de las facultades presupuestales de ambos poderes es inequitativo. Su principal consecuencia es el debilitamiento del Congreso local. Si el Congreso sólo se enfoca en las enmiendas, poca será su capacidad para conducir responsable y eficientemente las finanzas públicas.

Queda como una línea de investigación pendiente de analizar a profundidad las instituciones presupuestales de Jalisco desde disciplinas como la historia económica, el derecho, la economía y la ciencia política.

Próximo número

# ESTUDIOS JALISCIENSES

87

Introducción  
Jaime Olveda

María Pilar Gutiérrez Lorenzo y Rafael Diego Fernández  
*La recepción del código gaditano en la Nueva Galicia*

El estudio del liberalismo gaditano se ha centrado en tres instituciones básicas: los ayuntamientos constitucionales, las diputaciones provinciales y las Cortes. Más allá de esto, el cambio discurrió por canales y espacios culturales tradicionales, posibilitando la rapidez del proceso. En este artículo se analiza cómo se dio esta transformación, tomando en cuenta la vertiente cultural y la institucional.  
Palabras clave: Cultura política tradicional, Nueva Galicia, Liberalismo gaditano, Constitución de Cádiz.

Marco Antonio Landavazo  
*La Constitución y el rey: una relación ambigua*

Explica el lugar y el papel que la Constitución de Cádiz otorgó a la figura del monarca en el nuevo diseño constitucional, así como las implicaciones políticas que se derivaron de ese diseño en el contexto de la crisis política española y la insurgencia en la Nueva España.  
Palabras clave: Constitución de Cádiz, rey, Nueva España, insurgencia, crisis política.

Luz María Pérez Castellanos  
*La Constitución de Cádiz y la construcción de la ciudadanía*

Al inicio del siglo XIX, el mundo hispano experimentó cambios muy importantes en su cultura política, los cuales quedaron plasmados en la Constitución de Cádiz. Pueden citarse, por ejemplo, los procesos electorales, la representación, la división de poderes y la ciudadanía, la cual amplió el espacio de la participación política y se convirtió en el fundamento de la sociedad moderna.  
Palabras clave: Constitución de Cádiz, Cultura política, Ciudadanos, Elecciones.

Catherine Andrews  
*El proyecto constitucional de Antonio José Valdés, 1822*

Analiza el proyecto constitucional que presentó Antonio José Valdés durante el Imperio de Agustín de Iturbide, el cual era opuesto al modelo de la Constitución de Cádiz. La división de poderes propuesta por Valdés se acercaba más a los lineamientos de la Constitución equilibrada británica, descrita por Montesquieu, William Blackstone y Jean Louis Delolme.  
Palabras clave: Constitución de Cádiz, Constitución equilibrada, Iturbide, Antonio José Valdés, constitucionalismo.