

CIUDADANÍA Y PODER LOCAL EN EL AREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA, 1995-1997.

Juan Manuel RAMIREZ SAIZ,
DESMOS, Universidad de Guadalajara

Introducción.

En la literatura sociopolítica sobre Guadalajara y, por extensión, sobre su área metropolitana (AMG) predomina una imagen de ella como ciudad conservadora. Asimismo no es considerada como especialmente ciudadana, es decir, consciente de sus derechos y defensora de ellos. Tampoco los alcaldes de los municipios conurbados son particularmente respetuosos de los derechos de los ciudadanos. Como un indicador, entre otros, de ello, los gobiernos municipales de Guadalajara y Tlaquepaque recibieron en 1996, a nivel estatal, el mayor número de recomendaciones, de parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por abuso de autoridad y deficiente procuración de justicia (Siglo 21, 16 de agosto de 1996). Con base en las situaciones anteriores, no habría razones que justificaran el abordamiento del tema acotado en el título de este ensayo. Sin embargo, en la fase más reciente de la historia política de esta ciudad (de 1992 a la fecha) los ciudadanos del AMG han asumido actitudes y prácticas ciudadanas inéditas previamente. Y la reciente alternancia política (1995-1997) ha abierto posibilidades y expectativas sin precedentes para la apertura del sistema político local y, se supone, para la participación ciudadana. Como es sabido, en las elecciones estatales de 1995, el PAN ganó arrolladoramente en 57 de los 124 municipios del estado, de los cuales 8 corresponden a la zona conurbada de Guadalajara, y también obtuvo la gubernatura y el congreso estatal. Ya han transcurrido dos años de esos comicios, y es posible y necesario realizar un balance acerca de los cambios que la alternancia ha abierto para el ejercicio y ampliación de los derechos, en cuanto expresión fundamental de la ciudadanía.

En este ensayo, considero a la ciudadanía, en primer lugar, como estatus o conjunto de derechos reconocidos que convierten a los individuos en miembros de una comunidad y en sujetos de garantías y obligaciones (Marshall, 1976; Arendt, 1953; Rosaldo, 1992). Pero asimismo la entiendo como prácticas que llevan a cabo los ciudadanos para reivindicar nuevos derechos; en este caso, los derechos no sólo son algo dado sino también un proceso constructor y ampliador del "derecho a tener derechos"

(Arendt, Barbalet, 1988; Sommers, 1993; Rosaldo, 1994). Y asimismo la visualizo en tanto que instituciones o procesos institucionales que contribuyen al respeto real y cumplimiento o materialización de los derechos ya consagrados por las constituciones políticas (nacional o locales); se trata de instituciones con recursos que garanticen que el reconocimiento de los derechos se traduzca en efectos prácticos permanentes para aquellos a quienes se incluye como sujetos de derechos (Rosaldo, 1992; Sommers, 1993; Steenbergen, 1994). Estas tres acepciones de la ciudadanía no son excluyentes. Nadie postula que los derechos ya reconocidos se han dado históricamente de una vez, como un paquete o bloque, ni que se hayan obtenido sin luchas, avances y retrocesos. Tampoco se sostiene abiertamente que no es posible identificar y conquistar nuevos derechos. Y es difícil encontrar a alguien que mantenga que el reconocimiento de los derechos en una Constitución sea suficiente para que se hagan efectivos. Los tres enfoques anteriores implican énfasis o preferencias teórico-metodológicas, no enfoques excluyentes.

La relación entre ciudadanía y derechos es directa. Por ello, en la literatura clásica sobre este tema se reconocen tres dimensiones de la ciudadanía: la civil, la política y la social, dependiendo de los derechos a los que remite cada una (Marshall, o.c.). Ello no implica negar la posibilidad de crear otros derechos y las consiguientes modalidades de ciudadanía (por, ejemplo, los culturales, ecológicos y étnicos). Y es obligado reconocer que tan ciudadana es una como las otras. Actualmente en México, la ciudadanía es asociada principalmente con los derechos políticos. Ello obedece a que la afirmación creciente de la sociedad civil ante el Estado así como la toma de conciencia y el rescate de los derechos políticos e igualmente el reclamo por intervenir en la toma de decisiones constituyen los aspectos más novedosos del nuevo panorama nacional. Ello implica enfatizar la ciudadanía democrática, democracia participativa o participación ciudadana (no sólo social o comunitaria) interesada en los asuntos colectivos, en la regulación de las instituciones públicas y en el control colectivo de la gestión gubernamental (Dietz, 1987; Pateman, 1970; Jelin, 1996; Rosaldo, 1992). Es decir, la ciudadanía política que pone en juego el carácter público de la actividad estatal y la intervención de los individuos en las actividades públicas; por ello, es la ciudadanía que hace del espacio de lo estatal un espacio público.

Para los efectos de este trabajo, entiendo por poder local el ejercido por los gobiernos de los cuatro municipios conurbados centrales del AMG (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá), y, en particular, la manera en que la autoridad formal de estos espacios administrativo-políticos actúa ante los derechos de los ciudadanos. Ello implica relegar tanto otros poderes de facto (económicos, ideológico-culturales, etc.), como el detentado por las autoridades de los otros cuatro municipios de la zona conurbada, ya que no están integrados físicamente a los primeros

y presentan características demográficas, económicas y políticas distintas a los seleccionados. Asimismo significa excluir a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de Jalisco, excepto cuando tengan una incidencia directa y específica en asuntos relacionados con los cuatro municipios aludidos (Ziccardi, 1995; Saltalamachia y Ziccardi, 1996). Como es evidente, este acotamiento del concepto de poder local es derivado del tipo de análisis político-administrativo que pretendo hacer del AMG.

Las precisiones anteriores no niegan que la ciudadanía es, en principio, nacional, ni que el poder local se encuentra articulado con el sistema político mayor. Pero subrayan que la ciudadanía local no es simplemente una variante de la nacional sino que adquiere dimensiones particulares que le dan especificidad. Es decir, la ciudadanía incluye el derecho a la diversidad y a la diferencia (Rosaldo, 1992). Tampoco pretendo equiparar o contraponer el nivel de la ciudadanía del AMG a la existente en el centro del país. Esta es objetivamente más activa, constante y crítica. Y, por otra parte, la local tiene menor peso en el sistema político y en el reconocimiento y ampliación de los derechos humanos. Pero ello no niega que el análisis de la ciudadanía en el país requiere ya de visiones diferenciadas y comparativas, porque no opera con un sólo patrón o una tendencia unívoca. Igualmente es necesario relativizarla temporalmente y establecer referentes espaciales para su estudio.

1. ¿A qué dimensión de la ciudadanía y a qué tipo de derechos son sensibles los tapatíos?

Con base en las aclaraciones conceptuales anteriores, formulo ahora la respuesta a esta pregunta en forma de tesis, que argumentaré por separado en sus componentes. El supuesto central del que parto es que en el AMG predomina la visión de la ciudadanía como estatus; que se están incrementando las prácticas ciudadanas especialmente las relacionadas con la dimensión política; y que se inician cambios en la ciudadanía en cuanto proceso institucional. A continuación analizo estos supuestos desde las experiencias de los ciudadanos y asimismo a partir de las acciones del poder local.

1.1. La ciudadanía como defensa de los derechos políticos ya reconocidos.

Como está sucediendo a nivel nacional, durante los dos últimos años, en el AMG se acusa un deficiente cumplimiento o materialización de algunos de los derechos civiles y sociales. Las evidencias más notorias respecto de los primeros son los altos y crecientes índices de inseguridad pública que atentan contra el derecho a la vida, a la integridad corporal y a la salvaguarda de los bienes propios. Todos ellos están en cuestión

por el alarmante crecimiento tanto de la delincuencia individual como de la organizada así como por la ineptitud, abuso de autoridad e impunidad de las policías municipales. Igualmente, por lo que se refiere a los derechos sociales, la disminución de la oferta de empleos, el crecimiento del desempleo, los bajos salarios y su pérdida de capacidad adquisitiva así como el deterioro de la atención a los usuarios en los servicios públicos (salud, vivienda, educación, etc.) han disminuido significativamente la calidad de vida en el AMG, como barómetro global de los derechos mencionados. Una de sus causas estriba en la falta de eficacia por parte de las instituciones responsables de la cobertura o atención de estos derechos; es decir, se está dando un "vaciamiento" institucional a este respecto. No obstante las tendencias anteriores, por parte de los ciudadanos, el reclamo y la defensa de los derechos civiles y sociales están siendo menores que los de los políticos, en particular los vinculados con los procesos electorales. En la presencia y movilización públicas de la población hay incluso un claro reflujó de las expresiones organizadas de tipo reivindicativo en torno a los problemas civiles y sociales aludidos. Es decir, está predominando claramente, en los hechos, la defensa de la ciudadanía política sobre la civil o social. Como muestra de ello, los procesos ciudadanos recientes (1995-1997) más importantes en el AMG han sido:

- el desafío de los taxistas y comerciantes ambulantes del AMG a las órdenes manifestadas, por parte de sus líderes corporativos, para votar por el PRI, durante la campaña política para las elecciones federales de 1994 y las estatales de 1995, y su opción por las candidaturas panistas para el gobierno del estado y de los municipios del AMG,
- los altos índices de participación electoral en dichos comicios,
- la clara opción ciudadana por la alternancia política votando por el PAN y relegando al PRI, y
- la voluntad de cambio político y de democratizar las relaciones entre gobierno y sociedad.

De estos procesos, el segundo y tercero poseyeron un carácter generalizado y masivo. Y los cuatro tienen implicaciones clara y fundamentalmente políticas. Además, remiten a derechos políticos ya reconocidos: el derecho de asociación libre (en el primer caso) y a la libertad en el ejercicio de los derechos políticos y, en particular de los electorales (en los tres restantes procesos). Ello manifiesta el predominio de la concepción y práctica de la ciudadanía como estatus, es decir, como defensa y ejercicio de los derechos ya adquiridos y, en particular, de los políticos. La reivindicación por la conquista y ampliación de derechos nuevos, como los culturales, ecológicos y étnicos, fue en el AMG prácticamente inexistente en el AMG durante el periodo considerado.

1.2. Inicio de prácticas políticas ciudadanas innovadoras.

A partir de 1994, en las acciones sociales y políticas llevadas a cabo por los habitantes del AMG se detectan dos tendencias. Por una parte, las frecuentes reivindicaciones y protestas así como las impresionantes manifestaciones masivas, que tuvieron lugar entre 1992 y 1994, prácticamente desaparecen. Por otra, comienza la realización de prácticas de nuevo corte, como la observación electoral y la defensa del voto, los plebiscitos o consultas públicas independientes sobre temas de interés generalizado (el cuantioso préstamo de Estados Unidos a México, la responsabilidad de C. Salinas en la crisis económica del país, la paz en Chiapas, el futuro político del EZLN, la propuesta de un programa económico alternativo y la condena a la política económica del gobierno), la vigilancia y fiscalización de los gobernantes y las campañas de educación cívica de los ciudadanos. Todas ellas constituyen prácticas ciudadanas políticas. De éstas, la vigilancia sobre los gobernantes, se inició dos años antes en el AMG, como manifestación de inconformidad y cansancio contra los abusos y la impunidad así como la insensibilidad e incompetencia ante la explosión del drenaje de la ciudad por parte del gobierno de G. Cosío V. Las restantes formas de democracia directa fueron promovidas por una organización ciudadana nacional, "Alianza Cívica", a cuya convocatoria se sumaron múltiples habitantes del AMG. Sin embargo, tuvieron un carácter mucho menos generalizado que las prácticas electorales comentadas en el inciso anterior. Se trata de acciones en las que se involucra la parte más concientizada y organizada de la sociedad, que suele ser minoritaria, aunque bastante activa en relación al resto. Las consultas independientes, la fiscalización de los gobernantes y las campañas de educación cívica constituyen prácticas innovadoras y que pusieron en ejercicio tanto derechos ya reconocidos (este es el caso de los electorales y la soberanía popular) como nuevos y no consagrados constitucionalmente en el momento en que se aplicaron (como los plebiscitos o consultas). En conjunto, sus propósitos centrales fueron dar validez y certidumbre a los procesos electorales y hacer pública la opinión y voluntad ciudadanas. Es decir, nuevamente se trata de acciones vinculadas a los derechos políticos, y no tanto a los civiles o sociales. Por ello, la dimensión implicada de la ciudadanía es la política y no a la civil o social. Por otra parte, dichas prácticas innovadoras ponen de manifiesto que, en contra del supuesto aceptado, los tapatíos no son apáticos políticamente. Reaccionan positivamente, participan y se involucran en acciones y proyectos políticos, cuando éstos son claros y viables. Además, estas acciones innovadoras parten de la convicción de que la ciudadanía no se reduce a los derechos ya reconocidos. Los miembros de una comunidad política son ciudadanos no sólo cuando votan. La ciudadanía implica también la capacidad de iniciativa e

innovación. Consiste también en prácticas, a través de las cuales, los entes políticos van construyendo nuevas dimensiones de la ciudadanía.

1.3. Ciudadanía y proceso institucional.

Marshall y Bobbio sostienen que, para que los derechos reconocidos se respeten y cumplan, es necesaria la creación de instituciones que les den cobertura. Este es, entre otros, el caso de los tribunales para los derechos civiles, de los cuerpos representativos para los políticos, y de los servicios de seguridad social para los sociales (Marshall, 1976; Bobbio, 1991).

Como en otros ámbitos del país, en el AMG, los canales que posibilitan la participación política de la ciudadanía son de dos clases: los institucionales y los de facto. Del segundo tipo son principalmente las diferentes estructuras corporativas (campesinas, ejidales, sindicales, profesionales, empresariales, etc). A nivel municipal, las instituciones para el ejercicio de los derechos políticos son, además de las electorales, los mecanismos de consulta a la población (los foros y consultas públicos, los consejos de planeación del desarrollo municipal (COPLADEMUN) y los comités y consejos municipales sectoriales (de seguridad, de participación ciudadana, de protección civil, etc.).

Durante el periodo de estudio, en la participación de la ciudadanía del AMG a través de las instancias de facto e institucionales mencionadas se iniciaron varios procesos de diferente signo, es decir, tanto innovadores como mantenedores de de una cultura ciudadana tradicional. El más notorio fue las posiciones ambivalentes asumidas frente a las estructuras corporativas. Ello implicó, por una parte, su rechazo y, como contraparte, la búsqueda de expresiones sectoriales organizadas autónomas. Pero también existió el recurso simultáneo, por los mismos actores y ciudadanos, a los canales institucionales y a los corporativos. Estas posiciones se detectaron particularmente entre los taxistas, los comerciantes ambulantes y los comités vecinales.

Un segundo fenómeno notable fue la alta participación a través de los canales de la democracia representativa o procedimental, es decir, en los procesos electorales. Las elecciones de 1994 y 1995 son las que han contado con mayor afluencia de votantes en la historia electoral de Jalisco. Asimismo se dio la participación reducida pero creciente a través de las vías institucionales de consulta ya aludidas. En una dirección contraria, también se detecta una valoración y utilización insuficientes de los medios procedimentales de participación, tales como los comités vecinales, las comisiones y los comités municipales, las comisiones del cabildo, el cabildo mismo, etc. Es decir, se prefiere el contacto y trato directos con los

tomadores de decisiones (directores de dependencias municipales, presidente municipal, secretario de instancia del gobierno estatal, gobernador, funcionario de dependencia federal en la entidad, etc.) por encima del tratamiento de las demandas, reclamos, etc. por las vías formalmente establecidas para ello.

Otro fenómeno novedoso fue la integración de varios frentes amplios independientes de organizaciones sociales (principalmente ONGs) tales como el creado para la formulación de propuestas y la búsqueda de participación en las instancias de planeación municipal y, sobre todo, estatal (Foro de Organizaciones Cívicas, FOCIV, así como el de las ONGs participantes en el "Acuerdo de colaboración y coordinación para la prevención del delito en centros escolares y asociaciones vecinales" de 1996, etc. El primero de éstos planteó su participación activa y permanente en la formulación del plan estatal de desarrollo. Para ello, formuló varias propuestas que fueron incluidas en su versión 1995-2000. Asimismo entregó al gobierno del estado una propuesta de trabajo para participar en la elaboración de su política social y la integración de un consejo civil que cumpliera las funciones de contraloría social (J. Alonso, 1996). Estas nuevas actitudes de los ciudadanos, sobre todo de los organizados, demuestran que se está iniciando la cultura cívica de la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados (Marván, 1997).

Y finalmente fue inusitada la puesta en práctica de formas de democracia directa, aludidas en el inciso anterior (consultas, referendum, etc.) sin que se encontraran todavía reconocidas en la constitución local. En esta misma línea, en los foros públicos organizados por el gobierno estatal para realizar la reforma política del estado de Jalisco, varias ONGs y ciudadanos propusieron que se crearan vías institucionales para ejercer las formas aludidas de democracia directa (consulta, referendum e iniciativa popular).

Los datos anteriores manifiestan cambios en la relación existente entre ciudadanía y proceso institucional. La dirección del cambio es hacia el lento pero progresivo relegamiento de las estructuras corporativas, a la revalorización de los procesos electorales, a la todavía insuficiente aceptación de las vías institucionales para la resolución de los asuntos de la vida cotidiana y a la búsqueda de la institucionalización de la democracia directa en el AMG. Es decir, el cambio se orienta, en parte, hacia el relegamiento (no todavía desaparición) del viejo corporativismo, y a la construcción de nuevas instituciones para el ejercicio de la ciudadanía política. La situación de conjunto es claramente de carácter transicional, en la que se mezclan elementos del pasado político inmediato (nacional y local) con la emergencia de rasgos inéditos. Entre ambos, existe un terreno en el que todavía no afloran procesos de cambio: es el de la pervivencia del recurso a las influencias con los tomadores de decisiones, por encima del respeto a las vías establecidas, para

tramitar y resolver la cotidianidad. Este parece ser el núcleo duro, todavía intocado, de la cultura ciudadana. Ello evidencia que está mucho más arraigado en la conciencia y prácticas, individuales y colectivas, que el propio corporativismo o que el abstencionismo y la pasividad política. La llamada conciencia "cívica" (aceptación y respeto a normas consensadas para la resolución de problemas) es aún débil.

Considerando, en conjunto, los tres aspectos analizados de la ciudadanía (estatus, prácticas e instituciones) en la fase de estudio, se constatan, en el AMG, dos tendencias de signo contrario. Por una parte, predomina todavía la visión y ejercicio de la ciudadanía como estatus o marco legal y formal, que regula los derechos ya adquiridos o reconocidos. Pero, por otra, hay una lenta transformación de la ciudadanía política que pasa de fundamentalmente pasiva a progresivamente activa; de básicamente privada a crecientemente pública; y de principalmente adjudicada, otorgada y tutelada a lentamente reclamada y conquistada. El balance da como resultado un claroscuro, pero en el que van aflorando luces. Definitivamente, el panorama no es negro. En este contexto, se puede hablar de un proceso emergente de creación y ampliación de la ciudadanía política.

2. Respuestas del poder local a las expresiones de ciudadanía política.

En el presente siglo, el PAN ha sido el primer partido político mexicano de corte ciudadano, es decir, con convocatoria, programa y estructura que pone el acento en los individuos como entes políticos y no en sus organizaciones sectoriales y corporativas (Lujambio, 1995 y Marván, 1988). Por ello, es importante constatar la forma en que materializa estos rasgos, cuando se convierte en gobierno. Como apunté en la Introducción, en el caso del AMG y en el lapso acotado, de las intervenciones gubernamentales directamente vinculadas con la ciudadanía política, deben distinguirse las de origen municipal de las de carácter estatal pero que tienen incidencia en la vida política de los municipios conurbados.

2.1. Los gobiernos municipales del AMG.

Sus intervenciones han sido de doble signo, es decir, tanto favorables para el ejercicio de la ciudadanía política como limitantes de ella. De las del primer tipo, deben destacarse tres: las de atención personalizada, las dirigidas al conjunto de la población (consultas y sondeos de opinión) y las anticorporativas. Las personalizadas son los "miércoles ciudadanos" que se realizan en los cuatro municipios del AMG. Consisten en concentrar a los funcionarios municipales, en un gran espacio abierto del palacio municipal o rotativamente en las

principales colonias del municipio, para facilitar el contacto directo entre ellos y la población y resolver trámites y asuntos personales. Sin negar su objetivo ciudadanizador de la política y de la administración municipales, a veces se convierten en "baños de pueblo" o en "populismo administrativo". De las intervenciones municipales dirigidas a toda la población, las de tipo consultivo han consistido fundamentalmente en la convocatoria y realización de varios foros y consultas públicas. Y las de sondeo de la opinión se han centrado en la aplicación de encuestas para conocer el sentir popular acerca de la modificación del reglamento de comercio, el de policía y buen gobierno así como sobre la instalación de retenes policiacos y el nivel de atención al público en los servicios municipales prestados. De las medidas anticorporativas, merece destacarse el duro golpe dado a las estructuras sectoriales de comerciantes ambulantes y taxistas así como las utilizadas para la constitución de los comités vecinales. Las autoridades municipales del AMG han eliminado la intermediación de los líderes de las corporaciones para la tramitación de licencias y el otorgamiento de permisos. Ello ha significado quitar el margen discrecional y excluyente que éstos intermediarios poseían y, paralelamente, establecer reglas consensadas, más plurales y equitativas, es decir, democráticas y ciudadanas. Lo anterior demuestra la preferencia de los gobiernos municipales panistas del AMG por la participación a través de la vía procedimental, es decir, sujeta a normas consensadas.

Sin embargo, los presidentes municipales y directores de dependencias panistas adolecen de una errónea política de comunicación con la sociedad (ya que no consideran prudente tenerla al tanto de los problemas enfrentados por ellos) y de falta de responsabilidad para informar y rendir cuentas a los ciudadanos. Por ello, éstos no cuentan con la información requerida para la supervisión de las autoridades del municipio y la participación informada en las decisiones. Asimismo hay insuficiencia de puentes de comunicación y colaboración entre gobierno municipal y las organizaciones sociales que desean participar en las decisiones del municipio. Porque los procedimientos de la democracia representativa o electoral son periódicos (únicamente cuando hay comicios estatales o federales), y los de la democracia directa (plebiscito, referendun e iniciativa), excepcionales. No puede remitirse a ellos la resolución de los asuntos y decisiones de la vida cotidiana. Pero tampoco las autoridades municipales pueden pasarse la vida consultando a la ciudadanía para asuntos triviales. No obstante, es claro que los canales existentes para la consulta y colaboración de la ciudadanía son burocráticos e ineficientes. La ciudadanía no confía ni recurre a ellos. Por ello, se requiere, en este campo, diálogo con las expresiones organizadas de la ciudadanía. Y éste no se está dando suficientemente por parte de los gobiernos municipales panistas

del AMG. Por otra parte, entre los alcaldes del AMG existe una clara preferencia por dialogar y negociar con ciudadanos aislados, casi uno por uno. En los grupos, sobre todo independientes, ven intereses políticos ocultos; y cuando se expresan públicamente, sospechan que tratan de hacer alarde de fuerza o de crear problemas a las autoridades. En consecuencia, desconfían de sus negociaciones, aún cuando sean portadores de demandas sociales legítimas. Se les identifica erróneamente con grupos opositores a las autoridades y que dificultan la gobernabilidad. En realidad, son las autoridades quienes, en este terreno, no establecen bases suficientes para una gobernabilidad democrática. Finalmente, en el panorama político del AMG, resalta el endurecimiento del presidente municipal de Guadalajara en su relación con los comerciantes ambulantes y con los banqueros. Con ambos han surgido conflictos, y no se ha agotado las vías del diálogo ni se han construido los consensos necesarios para resolverlos.

Lo anterior manifiesta que la contribución de los gobiernos municipales del AMG ha sido más importante en la desestructuración del corporativismo (limitante de la ciudadanización), que en la construcción de vías nuevas para la inserción de los ciudadanos en la vida política municipal. Ciertamente la descorporativización de la sociedad se traduce en mayor pluralismo y, en este sentido, en mayor democracia y ciudadanización. Valorando en su justa medida este cambio básico, es preciso reconocer también que los alcaldes panistas del AMG no han realizado otras aportaciones significativas para que la política municipal sea más pública y ciudadana. Por el contrario, han creado en esos municipios una combinación de apertura limitada y de desconfianza hacia la sociedad, sobre todo la organizada (Alonso, 1996), que limita la obtención de transformaciones mayores. Esquemmatizando la situación existente, podría afirmarse que la ciudadanía está siendo un factor más dinámico y exigente de cambio que los alcaldes y las políticas municipales implementadas por ellos; y asimismo que las expectativas de los ciudadanos, cifradas en la alternancia política, están siendo menores que las transformaciones municipales realmente logradas. No afirmo que no se hayan realizado cambios; sostengo que son inferiores a los formulados por los ciudadanos activos.

2.2. Intervenciones estatales en el AMG.

Las medidas de carácter estatal pero que han tenido incidencia en la vida política de los municipios del AMG han sido varias. Resaltan particularmente los foros públicos para la reciente reforma política local y las propuestas de la reforma aprobada (20 de marzo de 1997). Esta no ha sido meramente electoral. Por ello, ha abierto vías para la ciudadanía democrática. A nivel municipal, la principal de ellas ha sido la creación de las

figuras del plebiscito, referendum y la iniciativa popular. Como es sabido, el plebiscito consiste en un pronunciamiento popular sobre actos y decisiones del Ejecutivo en torno a temas, asuntos o sucesos que se consideran relevantes. El referendum es un recurso para que los ciudadanos manifiesten su aprobación o rechazo respecto a leyes, reglamentos, reformas o adiciones constitucionales. Y la iniciativa popular implica reconocer a los ciudadanos la capacidad para, de manera directa, presentar o iniciar leyes o decretos así como proponer reformas o adiciones a la Constitución. En los tres casos, se abren canales para que los ciudadanos no sólo sean actores indirectos de decisiones adoptadas por los representantes populares (Ejecutivo o Legislativo), sino para que se sumen directamente al proceso de transformación y salvaguarda de los intereses fundamentales de la nación, la entidad federativa o el municipio. Las tres figuras constituyen recursos de los ciudadanos frente a sus propios representantes, quienes carecen de medios exactos para conocer la opinión de sus representados, cuando expiden leyes. Por ello, evitan que los representantes acaparen todo el poder político. Implican mayor democracia pero, al mismo tiempo, vigencia de la institucionalidad, porque no son utilizados para reemplazar a las instituciones representativas, sino para complementarlas, cuando se percibe que no están funcionando adecuadamente (Bogdanor, 1991; Gemma, 1984).

La reforma política de Jalisco supera, en este terreno, a la última federal que no incluyó estas tres figuras. En el caso del AMG, estas formas de democracia directa significan nuevas instituciones para el marco político y la gobernabilidad democrática municipales. La ciudadanía tiene ahora posibilidades para incidir en cuestiones decisivas para la vida municipal.

Por otra parte, es también destacable que el gobernador panista sea respetuoso de los poderes municipales y de su ámbito de acción. No se ha entrometido en sus asuntos internos, ni dicta órdenes a los presidentes municipales. Únicamente intervino en dos ocasiones justificadas. La primera fue en el conflicto surgido entre banqueros y el ayuntamiento de Guadalajara por la custodia de los bancos. Ante su irresolución y el aumento de asaltos bancarios, el gobernador ordenó que la policía estatal los vigilara con base en Constitución local que faculta al gobernador asumir el mando de la policía en el municipio donde se asienten los poderes estatales. La segunda intervención del gobernador se dió frente al proyecto del alcalde de Guadalajara de instalar retenes policiacos en las calles de la ciudad. La decisión gubernamental fue a favor de las garantías constitucionales y concretamente de los derechos ciudadanos de libre tránsito, que prácticamente cancelaban los retenes. Otra contribución ciudadanizante de la vida municipal fue la intervención del legislativo estatal ante la detección de nepotismo e irregularidades administrativas por parte del ex-alcalde panista de Zapopan (D. Ituarte). La Comisión de

Responsabilidades del Congreso Estatal abrió expediente y aprobó la aplicación de juicio político contra él, delineando la nueva política ante los poderes municipales. Esta decisión marca también un antecedente para hacer efectiva la fiscalización que los ciudadanos realicen sobre los gobiernos municipales.

El gobernador panista de Jalisco ha sido también más abierto, que los presidentes municipales del AMG, al diálogo con las organizaciones sociales autónomas y a su intervención en la definición del plan de desarrollo estatal y de la política social, ya aludidos. Pero esta apertura no se ha traducido paralelamente en la creación de canales y medidas operativas para hacer efectivos los convenios de colaboración firmados, es decir, para su traducción en procedimientos e instrumentos expeditos de participación ciudadana organizada.

Ante las múltiples e innegables bondades de la reciente reforma política local, deben también señalarse sus limitaciones ciudadanas. Una de ellas es que es que visualiza a los partidos casi exclusivamente como medios que posibilitan el acceso al poder, y mucho menos como instituciones que organizan las preferencias políticas de los ciudadanos (Marván, 1997); es decir, son más instrumentos para convertirse en autoridad y ejercerla que de participación societal en la vida pública. A ello se suma que la reforma política no crea canales para que la alternancia política pueda garantizar una transición democrática pactada a través de acuerdos políticos con las principales fuerzas sociales y las organizaciones ciudadanas. Uno de ellos podrían ser las fórmulas de gobierno en coparticipación, es decir, que el partido ganador acepte, por mandato constitucional, la incorporación a su gobierno de colaboradores de los partidos perdedores, en relación con las respectivas votaciones (Barragán, 1997). Es decir, la renovación institucional posibilitada por la reforma política local ha sido real pero limitada.

Finalmente no puede olvidarse que se requiere reglamentar la aplicación del plebiscito, referendum e iniciativa popular, estableciendo las condiciones y procedimientos para su puesta en práctica. En la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978 existían también esas figuras. Nunca se aprobó el reglamento correspondiente. Por ello, dichas figuras nunca se ejercieron, y posteriormente fueron suprimidas de esa Ley. Actualmente esas figuras están vigentes sólo en Chihuahua y San Luis Potosí.

Como es claro, estas diferentes intervenciones de las estructuras estatales en la vida municipal han tenido un doble efecto. Por una parte, están contribuyendo a preservar la autonomía de la política local frente a los poderes estatales y, en particular, refuerzan la efectividad de la fiscalización que los ciudadanos ejerzan sobre los gobiernos municipales. Además, han aportado la creación de las tres figuras de democracia directa que favorecen el ejercicio de la ciudadanía. Por otra

parte, el acercamiento del gobernador con la sociedad organizada ha sido mayor que el mantenido por los alcaldes del AMG. Sin embargo, no han creado canales estables para facilitar la intervención societal en las decisiones gubernamentales ni para hacer pública la política municipal. Bajo este aspecto, su carácter ciudadano es limitado. Pero, si se compara la actitud estatal panista ante los municipios con la ingerencia que el gobierno estatal priista solía ejercer sobre los alcaldes, es más respetuosa de la vida municipal y de la actuación ciudadana de los habitantes del AMG.

3. Ciudadanos y gobernantes en el AMG.

Si se relacionan y comparan las prácticas ciudadanas (inciso nº 1) con las medidas del gobierno del estado y de los municipios del AMG (inciso nº 2), se advierte varias líneas en común y otras divergentes. Del primer tipo, son las acciones que caminan en una dirección muy similar. Estas son, por ejemplo: a). el progresivo alejamiento ciudadano del corporativismo y su eliminación práctica por los ayuntamientos para la realización de gestiones administrativas y, b). las prácticas ciudadanas innovadoras (consultas o plebiscitos principalmente) y la inclusión, en la reciente reforma política local, de las figuras del plebiscito, referendum e iniciativa popular. En ambos campos, se ha dado una convergencia cuya explicación parece encontrarse en que el relegamiento del corporativismo favorece al PAN como partido y como gobierno y en el hecho que el mismo partido, PAN, fue pionero en la incorporación de esas figuras de democracia directa en Chihuahua. Como han hecho público a la prensa, por parte de la dirección central de PAN, existe una oficina de apoyo a los gobernantes y funcionarios del partido; asimismo, entre los gobiernos panistas de varios estados de la república ha habido intercambio de experiencias y sesiones de asesoría mútua. Ello explicaría la estrategia contra el corporativismo y la legislación de la figuras de democracia directa.

Pero en otros asuntos, no hay correspondencia entre las acciones ciudadanas y las intervenciones de los ayuntamientos; es decir, van en direcciones distintas. Esto sucede en dos terrenos básicos: a). en el voto de confianza, dado mayoritariamente por los ciudadanos del AMG al PAN en las elecciones de 1994 y 1995, para convertirlo en gobierno en sus municipios y la escasa aceptación e incluso desconfianza que sus alcaldes muestran ante la diversidad y organización social autónoma de estos mismos ciudadanos, y b). las iniciativas societales que no son traducidas por los ayuntamientos en la creación de canales permanentes para su incorporación sistemática y efectiva. Una explicación posible del primer desfase se encuentra, por una parte, en las escasas bases sociales organizadas con que cuenta el PAN, debido a su énfasis en los ciudadanos aisladamente considerados y, por otra, en las dificultades que enfrenta el partido para ir las creando

por encontrarse absortos sus principales cuadros en las tareas legislativas o en las acciones directas del gobierno estatal o municipal. Ello manifiesta que la estrategia ciudadana (un ciudadano, un voto) del partido no ha sabido combinarse con una política correspondiente para la organización de la sociedad. Y esto se resiente, al momento de ser gobierno, para poder establecer una relación complementaria con esa sociedad y que opere como soporte de su proyecto político. Esta es también la razón principal de que los alcaldes panistas de AMG no acierten a crear canales para facilitar e incorporar las iniciativas que presentan los ciudadanos organizados.

Conclusión.

Por lo que se refiere a las élites gobernantes, en el AMG puede hablarse de un "antes" y un "después" de 1995. Obviamente, la alternancia lograda se debe fundamentalmente a la sociedad que, consciente de sus derechos políticos, optó mayoritariamente por el PAN y, asimismo, a que grupos reducidos pero activos de ella habían iniciado prácticas ciudadanas innovadoras. El voto de confianza otorgado al PAN es tal que, a pesar de registrarse deterioro en la atención a los derechos civiles y sociales así como algunos conflictos por inexperiencia de los nuevos gobernantes, los habitantes del AMG han llevado a cabo muy escasas expresiones públicas de descontento o protesta y, por el contrario, le han mantenido su apoyo (ciertamente mayor al gobernador que a los alcaldes del AMG). La preferencia societal mayoritaria por la renovación de las élites se combina con el deseo de transformaciones políticas mayores por parte de grupos ciudadanos organizados y propositivos. El resultado de ambos factores es una opción política innovadora pero cautelosa, como ha evidenciado la reciente reforma política local. Y asimismo, entre los ciudadanos, predomina la conciencia de derechos políticos, pero preferentemente acerca de los ya reconocidos sobre otros nuevos posibles. En esa medida, el reclamo ciudadano por la creación de nuevas instituciones de participación es real pero reducido. Y se concreta principalmente en el rechazo a las estructuras corporativas y en la exigencia de la creación de puentes permanentes de enlace e incidencia de la sociedad, como un todo y especialmente de la organizada, en las decisiones de los ayuntamientos. Curiosamente el número de los canales de participación existentes es amplio y hasta excesivo (comités municipales y estatales de diferente tipo). El problema estriba en su burocratización, escasa autonomía y reducidas atribuciones de que gozan (exclusivamente consultivas). El recurso a las formas de democracia directa no es posible todavía, porque no están reglamentadas, y además es de carácter limitado y excepcional. ¿Están realmente interesados, los ciudadanos y los gobiernos municipales, en eliminar el tráfico de influencias para resolver los asuntos político-administrativos de la vida

cotidiana?. ¿Quieren, en verdad, desburocratizar los canales de participación existentes, convertirlos en reales e independientes transmisores de los intereses mayoritarios y transformarlos de consultivos en decisorios?. ¿Es posible otorgarles atribuciones vinculantes?. ¿En qué terrenos y con qué márgenes?. Esta la discusión ciudadana central que todavía no se aborda. Porque la articulación entre la política desde la sociedad y la política representativa sigue siendo el núcleo central de las nuevas transformaciones pendientes. La desarticulación progresiva del corporativismo, por parte de los ayuntamientos panistas del AMG, y la aprobación de las tres figuras de democracia directa, a través del Legislativo estatal, crean un clima favorable para ellas, pero no las resuelven. Y las muestras ofrecidas durante dos años, dan a entender que los alcaldes panistas del AMG no cuentan con un proyecto innovador para la participación de los ciudadanos en el gobierno municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J.: "Las organizaciones de base y el gobierno local en Jalisco", mimeo, 1996.
- El cambio en Jalisco, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1995.
- Arendt, H.: La condición humana, Paidós, México, 1993.
- On revolution, Penguin, New York, 1963.
- "Los derechos públicos y los intereses privados", en M. Mooney y F. Stuber (comp.): Los humanistas y la política, FCE, D.F., 1991.
- Barbalet, J.M.: Citizenship, rights, struggle and class inequality, University of Minnesota Press, Minnesota, 1988.
- Barragán, J.: "Terminemos la reforma" en Siglo 21, 27 de marzo de 1997.
- Bobbio, N.: El tiempo de los derchos, edit. Sistema, Madrid, 1991.
- Bogdanor, V. "Referendum e iniciativa", en Enciclopedia de las instituciones políticas, Alianza Diccionarios, Madrid, 1991, pp. 617-619 .
- Civicus: Ciudadanos en la construcción de la sociedad civil, Washington, 1994.
- Dietz, M.: "El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía", Debate Feminista, marzo, 1990, pp. 114-137.
- Del Brutto: Política municipal y participación, Centro Editor de América Latina, Benos Aires, 1996.
- Gemma, G.: "Plebiscito" y "Referendum", en N. Bobbio y N. Matteucci: Diccionario de Política, Siglo 21 edit, D.F. 1984, pp. 1208-1209 y 1394-1395.
- Fernández, N.: "Plebiscito, acto de soberanía popular", en Crisol, # 2, Otoño, 1993, pp. 6-8.
- Jelín, E.: Ciudadanía e dentidad, CLACSO, Buenos Aires, 1989.
- Lujambio, A.: "Democracia vía federalismo. El Partido Acción Nacional, 1939-1995. La histoia de una estrategia difícil", mimeo, 1996.
- Marván, M.: "La concepción del municipio en el Partido Acción Nacional", en Revista Mexicana de Sociología, IIS-UNAM, D.F., abril-junio, 1988, pp. 161-178.
- "Negociación, discusión y democracia", en Siglo 21, 2 de marzo de 1997.
- Marshall, T.H.: Class, citizenship and social development, Greenwood Press, Westport Connecticut, 1976.
- Massolo, A.: " Tendencias de la gestión municipal y la participación ciudadana", en Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente, COLMEX-CE.R.FE., D.F., 1991.
- Merino, M.: En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, El Colegio de México, 1994.

- Ramírez Sáiz, J.M.: "Movimientos ciudadanos y democracia: el caso de "Alianza Cívica", en J. Alonso y J.M. Ramírez Sáiz: La democracia de los de abajo en México, La Jornada Ediciones, D.F., 1995.
- " Las dimensiones de la ciudadanía", en Espiral, Universidad de Guadalajara, # 2, enero-abril, 1995, pp. 89-111.
- ¿ Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos, en prensa, 197 pags., 1997.
- Rosaldo, R.: " Identity, conflict and evolving latino communities. Cultural citizenship in San José, California", ponencia presentada en la sesión: " Citizenship Contested", organizada por American Anthropological Association Annual Meeting, Washington, D.C., 20 de noviembre de 1993.
- "Reimaginando las comunidades nacionales", en J.M. Valencia: Decadencia y auge de las identiades, El Colegio de la Frontera Nore, Tijuana, 1992.
- "Social justice and the crisis of national communities" en F. Barker et al.: Colonial discourse/postcolonial theory, Manchester University Press, Manchester, 1994, pp. 239-252.
- Pateman, C.:Participation and democratic theory , Cambridge University Press, Cambridge, 1970.
- Sommers, M.R.: "Citizenship and the place of public sphere" en American Sociological Review, 1993, vol.58, pp. 587-620.
- Steenbergen, B. van (ed.): The condition of citizenship, Sage, London, 1994.
- Ziccardi, A. (coord.):La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, Porrúa, D.F., 1995.
- y Saltalamacchia: "Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas", mimeo, 1996.