
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según Acuerdo
Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29
DE NOVIEMBRE DE 1976

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



ORGANISMOS AUTÓNOMOS, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS. EL CASO DE DOS CONSEJOS CIUDADANOS

Tesis Profesional

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

ALBERTO BAYARDO PÉREZ ARCE

Asesor: Dr. Alfonso Hernández Valdez

Tlaquepaque, Jal., Abril de 2008

Índice de contenido

Resumen ejecutivo.....	3
Introducción.....	4
1. Política y gestión pública.....	6
1.1 Democratizar la gestión pública.....	6
1.2 La participación ciudadana en la gestión pública.....	7
1.3 Transparencia y rendición de cuentas.....	8
2. El Consejo Ciudadano de Transparencia de Zapopan (CCTZ).....	12
2.1 La Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.....	12
2.2 Proceso de creación del CCTZ.....	14
2.3 La experiencia de ser parte del CCTZ.....	15
3. La Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ).....	24
3.1 Proceso de creación de la CEDHJ y su desempeño.....	24
3.2 El Consejo Ciudadano de la CEDHJ (CCCEDHJ).....	26
3.2.1 Breve análisis de la historia del CCCEDHJ.....	27
3.2.2 La participación de un ciudadano en el CCCEDHJ.....	27
4. El CCTZ y el CCCEDHJ: un análisis institucional comparado.....	39
4.1 Análisis del diseño institucional.....	40
4.1.1 Comparación del nivel de autonomía.....	41
4.1.2 Comparación del nivel de capacidad.....	43
4.1.3 Comparación de la estructura institucional.....	45
4.2 Análisis del desarrollo institucional.....	47
Hallazgos y Conclusiones.....	51
Bibliografía.....	53
Fuentes documentales.....	53
Fuentes hemerográficas.....	54
Anexos.....	56
1. Referentes al CCTZ.....	56
1.1 Integrantes del CCTZ.....	56
1.2 Composición de las Comisiones del CCTZ.....	56
1.3 Propuestas de reforma al Reglamento del CCTZ.....	57
2. Referentes al CCCEDHJ.....	59
2.1 Composición histórica del CCCEDHJ.....	59
2.2 Lista de asistencia a las sesiones del CCCEDHJ.....	60
2.3 Composición de los Comités Permanentes y Temporales del CCCEDHJ.....	64

Resumen ejecutivo

El presente trabajo es un análisis comparativo del desempeño institucional de dos organismos autónomos de rendición de cuentas de nivel subnacional, el Consejo Ciudadano de Transparencia de Zapopan, una instancia de rendición de cuentas directa de alcance municipal, y el Consejo Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, una instancia de rendición de cuentas de segundo orden y de alcance estatal. El análisis se basa en cuatro aspectos: su nivel de autonomía, el nivel de sus capacidades institucionales, su estructura y su desarrollo, y toma como punto de partida la pertenencia del autor a ambos organismos. Asimismo, este trabajo pretende aportar a la reflexión en torno a la posibilidad de democratizar la gestión pública para hacerla más eficiente desde el punto de vista de la ciudadanía, que finalmente es la que determina si los resultados obtenidos corresponden a lo que se esperaba o no. La propuesta del autor es que para poder contar con una participación ciudadana de buena calidad, es necesario remunerar a los ciudadanos que participen en Consejos como los aquí analizados, estableciendo los candados necesarios para evitar que se conviertan en un botín para los partidos políticos. Además es importante contar con instancias independientes de capacitación para el ejercicio de cargos ciudadanos en la gestión pública, y crear redes de instancias de participación ciudadana que se animen mutuamente en el desarrollo de su labor.

Introducción

En un contexto como el mexicano, en el que la transición a la democracia no ha terminado de consolidarse y profundizarse, el proceso de democratización se ha convertido en una variable clave en el desarrollo institucional de nuestro país. Durante varios años el discurso oficial ha tratado de presentar como separables y separadas a la política y a la gestión pública, bajo el argumento de que la gestión pública se ocuparía de buscar únicamente la claridad técnica, sin entrometerse en la política; sin embargo esto no ha sido así, sino que por el contrario, cada vez es mayor la conciencia de que hablar de gestión pública es hablar de política, de ahí que sea necesario introducir deliberadamente variables políticas en la gestión pública, de manera que sus objetivos se dirijan precisamente hacia donde la ciudadanía lo requiere.

En los últimos años se han explorado diversas maneras de hacer esto, fruto de las cuales han sido los organismos autónomos de rendición de cuentas, en los cuales es central la participación ciudadana. Dichos organismos actúan como interfaces en las que se posibilita la interacción entre el Estado y la sociedad, si bien no de una manera del todo satisfactoria, pues desde su diseño institucional mismo tienen serias deficiencias que dificultan en mayor o menor grado que cumplan los objetivos para los que supuestamente fueron diseñadas. Este trabajo representa un intento por comprender el funcionamiento de dos de estas interfaces, una de alcance municipal, el Consejo Ciudadano de Transparencia de Zapopan, y otra de alcance estatal, el Consejo Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, para proponer modificaciones tanto a su diseño como a su desarrollo institucional, a partir de la propia experiencia de su autor, que ha participado en ellas como Consejero Ciudadano. Dicha experiencia le llevó a preguntarse por qué un Consejo Ciudadano respondía mejor a su encargo en algunos aspectos, y qué era lo que hacía que pudiera o no tener un mejor desempeño. Estas preguntas requerían de instrumentos propios de la gestión pública para ser respondidos, por lo que el presente trabajo hace uso de ellos, y pretende ofrecer algunas respuestas.

Por principio de cuentas se plantea un marco teórico-conceptual para delimitar el alcance de lo que aquí se estudiará, por lo que se retomarán trabajos de expertos en lo referente a la relación entre política y gestión pública, que nos permitirán darnos cuenta de que para poder profundizar en el proceso de democratización en nuestro país es necesaria la participación ciudadana, que apoyada en las herramientas que la transparencia y el acceso a la información le brindan, camine en el sentido de la rendición de cuentas, entendida ésta como una forma de hacer responsables a los actores públicos del uso que hagan de los recursos públicos, premiando a quienes lo hagan bien, y castigando a quienes no lo hagan así.

En segundo término, se estudiará el caso del Consejo Ciudadano de Transparencia de Zapopan, mismo que representó para el autor su primer participación en la gestión pública. Se verá como la discusión en torno a la transparencia gubernamental en nuestro Estado dio como resultado la creación de este organismo, y cómo se le puso en marcha, y con qué deficiencias, al grado de que hasta donde se tiene noticia, después del año y medio que aproximadamente duró la gestión de quien esto escribe dicho Consejo no ha vuelto a entrar en funciones.

En tercer lugar se revisará el caso del Consejo Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, el cual ha venido funcionando desde 1993, por lo que ha pasado por diversas etapas, algunas con mejores resultados que otras, si bien este trabajo se circunscribe en su análisis a la etapa en que su autor fue miembro del mismo, concretamente en el periodo que va de agosto de 2006 a agosto de 2007. La participación en este segundo Consejo le brindó a quien esto escribe la posibilidad

de comprender mejor qué cosas podían hacerse mejor en el caso de un Consejo como el de Transparencia municipal, y qué aspectos es importante considerar, en general, al hablar de un Consejo Ciudadano.

En cuarto lugar, para dar un panorama más estructurado metodológicamente hablando, se hará un estudio comparativo de ambos Consejos, a partir de la adaptación que John Ackerman hizo de la propuesta metodológica de Barzelay, tomando como punto de partida cuatro dimensiones del análisis institucional: la solidez de la estructura del organismo, su funcionamiento, sus productos, y la forma en la que la sociedad se ve afectada por el mismo. Este acercamiento nos permitirá constatar que si bien ambos organismos han sido diseñados de maneras y con alcances distintos, en el cuarto aspecto resultan similares, tanto por el hecho de que canalizan demandas ciudadanas de un mejor y más democrático desempeño por parte de la gestión pública, como por el hecho de que depende de la propia ciudadanía hacer que estos organismos lleven a cabo de mejor manera su labor, pese a que las resistencias existentes del lado de los funcionarios públicos lo dificulten.

Así, a lo largo de este trabajo se verá que si bien el diseño institucional es básico, no es suficiente para asegurar buenos resultados, sino que, todavía sigue resultando importante el compromiso ético con la democratización de la gestión pública, de ahí que hablar de ciudadanía vuelva a tener sentido, aunque un tanto distinto al que antes tuvo, y de ello se dará cuenta en el capítulo conclusivo, en el que se invita a reflexionar en torno a un tema que ha sido tabú, la posibilidad de remunerar a los ciudadanos miembros de los Consejos. Si bien no es la única propuesta a discutir, tal vez sea la que más debate puede generar, de ahí que sea la que se comenta aquí. Tal vez la discusión en torno a esta cuestión debería de enfocarse a tratar de responder a una pregunta clave: ¿de qué manera puede asegurarse una participación ciudadana de buena calidad en las instancias en las que se supervisa la actuación de las organizaciones del Estado?

1. Política y gestión pública

1.1 Democratizar la gestión pública

Es importante considerar que la democratización no debe ser entendida solo como “la salida de un régimen autoritario, sino también como la profundización de una nueva relación entre ciudadanos y funcionarios públicos (electos o no)”¹. Esta interpretación cobra relevancia en el caso del presente trabajo, pues precisamente es una reflexión a partir de la experiencia de ser parte de dos organismos cuya pretensión es justamente marcar las líneas que esta nueva relación entre ciudadanía y funcionarios públicos debe seguir, es decir, la manera en la que se debe ir democratizando la gestión pública.

Esta nueva relación ciudadanía-función pública, en vistas a su democratización, debe analizarse desde la perspectiva de la “igualdad de derechos” y no desde la de “igualdad de poderes”, pues ésta última es imposible de conseguir en una sociedad compleja como la nuestra, mientras que la primera abre la posibilidad de contar con un proyecto que pueda proteger el derecho a: (i) elegir a los funcionarios públicos que habrán de tomar las decisiones estatales, (ii) asegurarse de que se cuente con los mejores funcionarios públicos para llevar a cabo las decisiones tomadas, y (iii) definir en conjunto, mediante la deliberación pública, el “hacia dónde” de las decisiones tomadas². Es por demás señalar que no todos los ciudadanos harán uso en todas las circunstancias de los derechos enunciados, pero lo importante es que todos los que quieran puedan hacerlo. El espacio en el que esto se puede llevar a cabo es denominado por Isunza “interfaz socio-estatal”, el cual es un mecanismo institucional a través del cual se puede ejercer presión legítimamente a favor o en contra de cierta situación que afecte de alguna manera los derechos de un ciudadano o de un grupo de ellos³.

En convergencia con lo anterior, Cunill argumenta que los resultados de la gestión pública serán pobres mientras esta sea dominada por intereses particulares, sean los de los propios funcionarios, los de la iniciativa privada o los de los partidos políticos⁴; de ahí la necesidad de democratizarla, favoreciendo que la ciudadanía sea un sujeto directo de control de la misma, lo que en nuestro contexto ha llevado poco a poco a superar dos mitos recurrentes: (i) que la democracia y la eficiencia no se llevan, y (ii) que la gestión pública es políticamente neutra⁵. En especial la segunda afirmación ha sufrido un fuerte proceso de desmitificación, como bien lo señala Cunill al afirmar que “la administración pública es por sí misma un actor político clave que a veces incide más que los partidos y los grupos de presión en la definición de las políticas gubernamentales”⁶, pues “como cualquier institución de gobierno, ha sido diseñada para cumplir determinados fines políticos”⁷. Estas dos consideraciones son muy importantes en el caso de los países latinoamericanos, pues por un lado los altos funcionarios públicos tienen, o pueden llegar a tener, lazos con las clases dominantes, y por el otro, en sistemas políticos dominados por el corporativismo, el clientelismo y una visión patrimonialista de la cosa pública, la administración pública es dominada por los intereses particulares, lo que puede ser ejemplificado en su extremo por el

1 ISUNZA VERA, Ernesto, “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas” en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 287.

2 Cfr. *Ibid.*, pp. 267-268.

3 *Ibid.*, p. 269.

4 Cfr. CUNILL GRAU, Nuria, “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, et al., *Política y gestión pública*, Buenos Aires, FCE, 2004, p. 44.

5 Cfr. *Ibid.*, p. 52.

6 *Ibid.*, p. 52.

7 *Ibid.*, p. 53.

caso de México⁸. Sobre la base de estos argumentos es que se considera necesario ampliar la democracia en el seno de la administración pública, de manera que tanto la ciudadanía tome un cierto control directo sobre ella, como que la propia administración pública contribuya directamente a la construcción de ciudadanía, creando así un círculo virtuoso a favor de la profesionalización del servicio civil⁹. En cuanto al mito de que la democracia y la eficiencia son incompatibles, Cunill explica que la democracia puede contribuir a mejorar la eficiencia gubernamental, pese a que (aparentemente) se introduzcan consideraciones políticas en la administración, puesto que es la ciudadanía quien determina dónde radica el valor público, justamente la base sobre la que se mide la eficiencia, y dicho valor puede ser creado por los administradores públicos si toman sus decisiones a partir de las aspiraciones colectivas, lo que a su vez puede repercutir positivamente en la reducción de la resistencia a la implementación de ciertas políticas públicas, pues se definirían sobre la base del consenso y la interacción, lo que es fundamental en sociedades complejas en las que no es posible que algún ente pueda tener una visión omniabarcante que le permita tomar las mejores decisiones posibles.¹⁰ De este modo podemos darnos cuenta, y justificar, lo importante que resulta el que la ciudadanía participe en la gestión pública a través de las interfaces socioestatales adecuadas.

1.2 La participación ciudadana en la gestión pública

En nuestro contexto sociopolítico, cuando se habla de democratización de la gestión pública generalmente se hace referencia a la apertura de espacios para la participación ciudadana, entendidos estos como aquellos en los que se puede expresar la opinión en torno a algún asunto público, sin que ello implique que dicha opinión será tomada en cuenta, o que se darán cuentas de la manera en la que se le incorporará en el diseño de las políticas públicas, noción que por ello ha sido muy criticada, pese a que cobró una vigencia particular en nuestro país pues se ha utilizado para tratar de legitimar las decisiones del gobierno en sus tres niveles, generalmente tomadas antes la consulta ciudadana.

Es por esto que se requiere “dotar a la ciudadanía de auténticos medios de influencia sobre la administración pública, que además de permitir un reequilibrio del poder (más democracia) aseguren un mejor control y más eficiencia de la administración”¹¹. En general, se han propuesto tres maneras de llevar a cabo esto: la representación social, la elección de servicios públicos y la coproducción de los mismos, cada una de las cuales tiene sus propios potenciales y límites, los cuales deben ser evaluados a la luz de los criterios de eficiencia, democracia y control. El primero de ellos, el más relevante para el análisis de los casos que en este trabajo nos ocupan, se utiliza generalmente en la forma de foros de discusión pública, y corre el riesgo de basarse en una participación ciudadana poco balanceada, y por lo mismo poco representativa, debido a que para la mayor parte de la población los costos de oportunidad, de fracaso y de información involucrados resultan prohibitivos, con lo que se puede dar el caso de reproducir los mecanismos de exclusión social existentes. Para evitar esto, sería necesario que los procesos de participación social estuvieran diseñados de manera tal que, por un lado, no se impidiera, en los hechos, la participación de cualquiera que desee intervenir, por la razón que sea, y por otro, implicaran una cierta igualdad de circunstancias para participar en la deliberación, lo que implica el libre acceso a la información relevante para poder formarse una opinión, y expresarla. Para que este mecanismo funcione debe existir autonomía por parte de quienes habrán de tomar la decisión, y dicha decisión debe referirse a situaciones sociales relevantes, y esto debe hacerse de forma transparente,

8 Cfr. *Íbid.*, p. 54.

9 Cfr. *Íbid.*, p. 55.

10 Cfr. *Íbid.*, p. 56.

11 Cfr. *Íbid.*, p. 58.

pues de esta manera exponen a la vigilancia pública los procesos de decisión, con lo que se evita la posibilidad de corporativizar la administración pública¹².

Sin embargo, son tantas las posibilidades de participación ciudadana existentes que Isunza y Hevia proponen analizarlas desde el concepto de interfaz socioestatal (mencionado más arriba), al cual definen como un espacio de intercambio y conflicto en el que actores societales y estatales se interrelacionan de manera intencional, determinado tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores involucrados. Este concepto resulta útil para visualizar el campo en el que se disputan ciertos bienes, en medio de una fuerte asimetría de poder entre los representantes de la sociedad civil y los del Estado¹³. Ambos autores clasifican en dos tipos ideales las interfaces socioestatales existentes, dependiendo de la lógica que domina el intercambio en cada una: cognoscitivas y políticas, las cuales a su vez se dividen en tres posibles formas típicas de relación cada una. Las cognoscitivas (encargadas de *hacer saber*) son: la de contribución, en la cual la sociedad civil le informa al Estado; la de transparencia, en la que el Estado informa a la sociedad civil; y, la comunicativa, en la que sociedad civil y Estado se informan mutuamente. Las políticas (encargadas de *hacer hacer*) incluyen las siguientes: la mandataria, en la que la sociedad civil controla, domina o dirige al Estado; la de transferencia, en la que el Estado controla, domina o dirige a la sociedad civil; y, la cogestiva, en la que sociedad civil y Estado mantienen una relación de cogestión¹⁴. A estas últimas pertenecen los Consejos Ciudadanos estudiados en el presente trabajo.

Al decir de Isunza, las interfaces socioestatales “están determinadas estructuralmente tanto por la política pública concreta en la que se insertan como por los proyectos sociopolíticos de los actores concernidos”¹⁵. Este punto de vista, que parte de la teoría de las políticas públicas, lleva a reconocer que los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil tienen que enfrentar el difícil aprendizaje de la gestión pública para poder llevar adelante sus proyectos, pues su mera existencia no implica que sus reivindicaciones sean justas y legítimas *a priori*¹⁶. Al ser abordada de esta manera la conflictividad social se puede superar el maniqueísmo inherente a ciertos análisis que consideran que todo lo bueno viene del “pueblo” (así, en abstracto), y todo lo malo de parte de quienes “detentan el poder”, como si el pueblo no detentara ningún poder, lo que desde diversas teorías sociológicas sobre el poder resulta totalmente infundado, y como si realmente la única intención de quienes están a cargo de los entes gubernamentales fuera exclusivamente la de “explotar” al “pueblo”.

Por un lado, es clara la existencia de límites a la participación ciudadana directa, pues hay segmentos de la gestión pública que no pueden ser controlados directamente por la ciudadanía, pues ello implicaría la pérdida de eficacia en el desempeño de sus funciones, como es el caso de los entes encargados de la regulación y el control.

1.3 Transparencia y rendición de cuentas

Jonathan Fox define de modo general la rendición de cuentas como el “proceso de responsabilizar a los actores por sus acciones”¹⁷, considerando que esta definición puede tener mayores especificidades en un sentido u otro, dependiendo de si se aboga por la inclusión de castigos, o solo por el acto en sí de dar

12 Cfr. *Íbid.*, pp. 59-63.

13 Cfr. ISUNZA VERA, Ernesto y HEVIA DE LA JARA, Felipe, *Relaciones Sociedad Civil-Estado, un ensayo de interpretación*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2006 (Cuadernos para la democratización No. 4), pp. 24-25.

14 Cfr. *Íbid.*, pp. 26-29.

15 Isunza Vera, op. cit., p. 271.

16 Cfr. *Íbid.*, p. 271.

17 Fox, Jonathan, “Sociedad Civil y políticas de rendición de cuentas” en *Perfiles latinoamericanos*, núm. 27, enero-junio de 2006, p. 36.

explicación de los propios actos. Por su parte Isunza amplía el sentido del término y lo remite a tres dimensiones: la informativa, que ofrece una enumeración de hechos; la explicativa, que ofrece las razones de lo hecho o por hacer; y, la exigitiva (*sic*), que reconoce lo bien hecho y penaliza lo mal hecho¹⁸.

Para Fox, la sociedad civil puede contribuir a la rendición de cuentas (y también verse afectada por la deficiencia de la misma), tanto a nivel vertical (relacionada con los procesos electorales, y el uso de medios independientes de comunicación) como horizontal (que se refiere a la investigación y denuncia de abusos cometidos por servidores públicos), y la transversal (en la que se reúnen actores estatales y sociales en una agencia pública de supervisión)¹⁹. Sin embargo reconoce que “[e]n donde partidos políticos poco arraigados en la sociedad controlan las listas que determinan quién es elegido al Congreso, los múltiples eslabones en la “cadena de rendición de cuentas” entre votantes y representantes electos debilitan el potencial de la rendición de cuentas vertical. En donde el acceso político a los medios de comunicación depende sobre todo del dinero privado, los partidos políticos deben manejar la tensión entre la rendición de cuentas al votante, y la que deben a los inversores. La combinación de partidos con raíces superficiales y leyes que prohíben la reelección, reduce aún más la capacidad de la sociedad civil para obligar a los legisladores a rendir cuentas”²⁰, lo que a su vez nos vuelve remitir a las consideraciones hechas por Cunill, citadas más arriba, en cuanto al riesgo de que la gestión pública responda a intereses particulares. Es en estos casos que la transparencia se convierte en la mejor forma de tener control sobre la administración y la gestión públicas. La transparencia permite proteger los intereses (y derechos) de la ciudadanía si permite conocer los procesos y procedimientos a través de los cuales se toman las decisiones públicas, lo que a su vez repercute en el “blindaje” de las políticas respecto a los intereses particulares, y favorece la rendición de cuentas, pues de un modo u otro permite que se puedan debatir públicamente los argumentos a favor o en contra de ciertas políticas. Además, la relevancia de la transparencia también tiene que ver con el hecho de que mantener en secreto las deficiencias del servicio público puede agravarlas, por un lado, y por otro, la falta de acceso a la información crea mercados negros en los que se trafica con información, de manera que algunos pueden salir beneficiados inequitativamente por ciertas decisiones. Además, la transparencia puede contribuir a que de alguna manera entren en competencia diversas ideas, argumentos y propuestas de políticas, de manera que la ciudadanía puede “recompensar” de algún modo los mejores servicios públicos, lo que a su vez se convierte en un incentivo a la mejora del desempeño gubernamental, especialmente en contextos en los que la propia reputación es un valor altamente estimado²¹, lo que contribuye a la rendición de cuentas.

Ahora bien, conforme a Isunza, la rendición de cuentas se concretiza en las instituciones estatales cuyo diseño y funcionamiento están arraigados profunda y explícitamente en la sociedad civil, mediante la “presencia especialmente protegida” de ciudadanos independientes y autónomos que “no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un *ethos* ciudadano”²², entre las que se encuentran las comisiones gubernamentales de derechos humanos. A estas instituciones, Isunza las denomina “interfaces transversales”, dado que tienen la capacidad de influir sobre los burócratas, y también sobre los políticos, aunque de manera menos directa, e incluso pueden llegar a poner en marcha los contrapesos existentes entre los poderes del Estado. Sin embargo, para poder llegar a esos niveles, se requiere previamente de actores sociales informados, y con posibilidad de acceder a la información pública que

18 Cfr. ISUNZA VERA, *op. cit.*, pp. 279-280.

19 Cfr. FOX, *op. cit.* p. 38.

20 FOX, *op. cit.* p. 44.

21 Cfr. CUNILL GRAU, *op. cit.*, pp. 70-75.

22 Cfr. ISUNZA VERA, *op. cit.*, p. 283.

requieren, es decir, de transparencia.²³ Ahora bien, para ser efectiva, la rendición de cuentas debe ejercerse en los tres momentos integrantes del proceso de las políticas públicas: el diseño, la ejecución y el balance de los resultados, tomando en cuenta la necesaria capacidad técnica que para hacerlo es necesario tener²⁴.

Como quiera que sea, es claro que en lo que se refiere la transparencia, la rendición de cuentas y otras áreas de participación aún queda mucho por hacer en nuestro país, especialmente a nivel municipal, pues según las conclusiones de Isunza y Hevia a partir de un mapeo de interfaces socioestatales realizado en dicho ámbito, pues la relación entre el Estado y la sociedad civil está marcada por una visión limitada de la participación ciudadana, ya que la toma de decisiones se mantiene en el ámbito exclusivo del ayuntamiento en gran parte de los casos, y los órganos de participación ciudadana parecen existir solo para legitimar de algún modo algunas acciones gubernamentales, pues generalmente dichos órganos son cooptados corporativamente, lo que lleva a que prácticamente no existan mecanismos de cogestión y control social”²⁵.

Stephen Holmes llega a conclusiones muy parecidas, pues considera que cuando pueden, las élites de gobierno prefieren realizar su labor tras una “ventana polarizada” que minimice la privacidad de los ciudadanos y maximice la opacidad de sus acciones, de ahí que la existencia de una democracia “formal” no sea suficiente para que exista una real rendición de cuentas, y que haya habido necesidad de crear instancias especializadas y autónomas que se encarguen de fiscalizar e interrogar a las entidades gubernamentales²⁶. Esta opinión deja entrever claramente la importancia de evaluar el desempeño de un organismo autónomo, a lo cual se dedicará el capítulo 4 del presente trabajo.

Ahora bien, en lo que va de este capítulo se ha hablado de la forma en que la ciudadanía puede participar en la gestión pública, pero hace falta mencionar lo que hace falta para que esa participación pueda resultar más efectiva, en otras palabras, es necesario responder a la pregunta ¿por qué algunas interfaces socioestatales son más efectivas que otras? Las conclusiones de Isunza y Hevia apuntan a una primera respuesta: las interfaces cooptadas corporativamente no se interesarán por fiscalizar adecuadamente a las entidades de gobierno, sino que más bien se ocuparán de legitimirlas de un modo ilegítimo, por paradójico que pueda resultar; esta respuesta genera una segunda pregunta, ¿de qué manera, o bajo qué circunstancias es posible crear interfaces socioestatales efectivas? La respuesta la brinda Ackerman, afirmando que se requieren tres condiciones básicas, que de algún modo sintetizan lo hasta aquí expuesto a partir de otros autores: un gobierno dividido con múltiples “jugadores de veto”, pues la pluralidad que ello implica estimula la innovación en políticas públicas y la delegación efectiva de autoridad en interfaces socioestatales; un amplio y sincero debate entre los integrantes de los cuerpos colegiados dirigentes de dichas interfaces, especialmente si son organismos autónomos; y, la participación activa de la sociedad civil en su funcionamiento²⁷. Esto es así porque, en primer lugar, una institución diseñada en un contexto de gobierno dividido hace que haya una pluralidad de actores interesados en participar, y que además publiciten lo que se está haciendo, a fin de evitar “sabotajes”²⁸ pues la existencia de “ojos externos” a la misma que la supervisan la impulsan a cumplir su mandato. En segundo lugar, la existencia de diversas perspectivas al interior de la institución hace que se cuestionen los patrones burocráticos de estancamiento institucional, lo que se traduce en un mayor

23 Cfr. *Íbid.*, pp. 29-31.

24 Cfr. *Íbid.*, p. 285.

25 Cfr. ISUNZA y HEVIA, *op. cit.*, pp. 59.

26 Cfr. “Presentación” en ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI/IIJ-UNAM, 2007.

27 Cfr. ACKERMAN, *op. cit.*, p. 19.

28 Cfr. *ibid.* p. 37.

dinamismo. Y, en tercer lugar, la participación activa de la sociedad civil, y un debate profundo dentro de la institución le otorga una mayor legitimidad.²⁹

Aunado a lo anterior, Ackerman plantea otros requisitos que es necesario cubrir para que los ciudadanos que participan en la conducción de interfaces u organismos del tipo aquí estudiado puedan ser más efectivos: que intervengan fuertemente en la forma en que trabaja el organismo; que su aporte a la institución no se limite al poco o mucho prestigio que puedan traer consigo, sino que le apuesten por contar con una institución que realmente cumpla con su mandato; y, por lo tanto, que se les pague por desempeñar ese cargo³⁰. En otras palabras, mientras más se institucionalice la participación de ella población marginada y de los sectores que tradicionalmente son excluidos de la discusión pública, se contará con mejores instituciones de pro-rendición de cuentas, tanto a nivel de su diseño como de su desempeño³¹.

29 *Cfr. ibid.* p. 38.

30 *Cfr. ibid.* pp. 115-116 y 177.

31 *Cfr. ibid.* p. 290.

2. El Consejo Ciudadano de Transparencia de Zapopan (CCTZ)

El Consejo Ciudadano de Transparencia de Zapopan es un organismo auxiliar, autónomo, independiente y honorario, representado por ciudadanos de los sectores privados y social, cuyo fin es garantizar los principios de transparencia, rendición de cuentas, legalidad, eficiencia y honradez del gobierno y de la administración pública en el municipio de Zapopan, Jalisco³². Este Consejo tuvo una breve existencia, del 13 de abril de 2005 al 31 de diciembre del año siguiente, pues hasta el momento de redactar estas líneas aún no se había nombrado a sus nuevos miembros.

2.1 La Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco³³

El 16 de julio de 2001, los 21 diputados de la bancada del PAN presentaron ante el pleno del Congreso del Estado de Jalisco la primera iniciativa para crear la *Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco*. Una semana después de presentarse la iniciativa, el 26 del mismo mes, el coordinador de la bancada del PRI en el Congreso local presentó una iniciativa para crear la *Ley de Fiscalización Social*, cuyo objetivo era garantizar el derecho de los ciudadanos a contar con información integral, oportuna, clara, precisa y periódica sobre el origen y destino de los recursos públicos y establecer mecanismos de denuncia ciudadana. Francisco Ramírez Acuña, Gobernador de Jalisco en aquel entonces, guardaba silencio público acerca del asunto, y probablemente se oponía a la existencia de una legislación en esta materia³⁴, pese a lo cual se mantuvo en pie la iniciativa pues al parecer los diputados del PAN que la impulsaban no pertenecían a su grupo político. Por parte del PRI se trató de fusionar ambas iniciativas en noviembre de 2001; pero en diciembre del mismo año tanto el PAN como un sector de la opinión periodística se opusieron a ello, considerando que se pretendía identificar a dos derechos ciudadanos de índole diversa, con lo que se perdería fuerza para hacer valer ambos.

Finalmente se desechó la iniciativa priísta, y se pasó a votación en el pleno la iniciativa del PAN, la cual fue aprobada el 20 de diciembre, y al día siguiente se envió al Gobernador el respectivo decreto legislativo para la creación de la Ley de Transparencia, el cual fue publicado el 24 de enero de 2002, con lo que la Ley entró en vigor cuatro meses después, poniendo a Jalisco a la vanguardia en este tema, incluso a nivel federal. Sin embargo esta Ley resultó tener una serie de deficiencias que en la práctica limitaban mucho el acceso a la información pública, razón por la que la siguiente legislatura asumió como prioridad revisarla.

Para ello, la Comisión de Participación Ciudadana llevó a cabo foros de consulta ciudadana en diversos lugares del Estado durante marzo y abril de 2004, en los que se discutieron las diversas iniciativas de

32 Cfr. *Reglamento del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan*, Jalisco. Zapopan, Jalisco, 10 de Enero de 2005; y, Acuerdo Primero del DICTAMEN Y PROPUESTA DE COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO que resuelve los expedientes 295/2004, 335/2004 y 337/2004, con la creación del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, Jalisco, Diciembre 21, 2004.

33 Este apartado es un resumen del capítulo II de ALONSO GONZÁLEZ, José Rubén, *Leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2007 (Cuadernos para la democratización No. 9).

34 De hecho justo cuando de acuerdo con la legislación debía haber publicado la ley de transparencia, Ramírez Acuña presentó en los primeros días del 2002 una iniciativa de reforma a la *Ley que Regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado*, en la que planteaba que “los documentos que obren en los archivos históricos o generales, serán de consulta pública, con las excepciones y restricciones que establezcan las leyes y aquellas que las autoridades encargadas de los archivos determinen para el efecto de asegurar la debida conservación de los documentos”, lo que abriría la puerta a establecer criterios discrecionales para el acceso a los documentos públicos.

reforma con que se contaba³⁵. En total se recabaron 99 propuestas, que fueron el punto de partida para la elaboración del documento base que se turnó a la comisión respectiva para su dictaminación, además de que se le sometió a un análisis comparativo con las leyes de transparencia vigentes en el resto del país, así como con disposiciones aplicables establecidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la “Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión”. Es de mencionar que en todo este proceso legislativo se abstuvo de participar el Ejecutivo, renunciando de hecho a hacer uso de sus facultades, pese a que la transparencia era uno de los temas abordados en el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007.

Un elemento de la nueva ley que implicó una reforma constitucional y que llevó a un largo proceso de deliberaciones a los diputados fue el referente al tipo de organismo que se haría cargo de garantizar el derecho a la información, pues por un lado se proponía la creación de un órgano con un presidente y un consejo ciudadano honorífico (modelo seguido en la CEDHJ), y por el otro, un órgano de consejeros permanente quienes tendrían calidad de funcionarios públicos (modelo del Consejo Estatal Electoral de Jalisco, CEEJ). Finalmente, debido a las malas experiencias, y las críticas que éstas habían suscitado, en el caso del CEEJ, y para evitar experiencias deslegitimadoras del nuevo organismo, denominado Instituto de Transparencia e Información Pública (ITEI), se adoptó el modelo de la CEDHJ, con algunas variantes, pues en este caso las facultades y atribuciones del Consejo son las mismas que las del Instituto

La nueva *Ley de Transparencia en Información Pública del Estado de Jalisco* se publicó el Diario Oficial del Estado el 6 de enero de 2005, junto con la respectiva reforma constitucional estatal que implicaba. De este modo, tras la consulta a los Ayuntamientos del Estado, se publicó el decreto de creación de la ley el 26 de marzo de 2006, la cual entró en vigor el 23 de septiembre del mismo año. Posteriormente, en 2007 se llevó a cabo una reforma a la citada ley, la que implicó el cambio del ITEI al modelo del CEEJ, pero contando únicamente con un Consejero Presidente y dos Consejeros Ciudadanos asalariados.

Al mismo tiempo que se llevaba a cabo el procedimiento anteriormente enunciado, el Ayuntamiento de Guadalajara creó el Consejo para la Transparencia y la Ética Pública en el Municipio el 11 de marzo de 2004, cuyo reglamento no respondía a lo que estipulaba la legislación vigente en ese momento. De hecho el síndico del Ayuntamiento de aquel entonces, Gustavo González, generó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para combatir la creación de la nueva *Ley de Transparencia e Información Pública* del Estado de Jalisco, pues contemplaba la creación de un organismo autónomo, el cual, a su juicio rompería con la institucionalidad constitucional que establece el principio de la separación del poder público en tres órganos independientes³⁶. Dicho sea de paso, la existencia de este Consejo Municipal en Guadalajara fue el antecedente directo de la creación del Consejo Ciudadano de Transparencia de Zapopan, y es muy probable que la motivación de la creación de ambos tenga que ver con cuestiones electorales³⁷, pues más adelante ambos Presidentes Municipales involucrados en la creación de los dos órganos fueron candidatos a la gubernatura en 2006, Emilio González, por el PAN, habiendo solicitado permiso al Ayuntamiento de Guadalajara para poder

35 De hecho, al autor del presente le correspondió ser coorganizador del Foro de Consulta Académico que se llevó a cabo en las instalaciones del ITESO, donde se presentaron varias propuestas.

36 Cfr. Iniciativa que crea el *Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ayuntamiento de Guadalajara*.

37 Al respecto es interesante el artículo “Compiten Alcaldes por ser transparentes”, publicado por Denis Rodríguez el 30 de septiembre de 2004 en el diario *Mural*, que comenta lo siguiente: “Como si fuera una competencia, Emilio González y Arturo Zamora aprovecharon los micrófonos del Congreso del Estado para presumir sus respectivos logros en materia de transparencia en Guadalajara y Zapopan. Ambos Alcaldes coincidieron ayer en el Palacio Legislativo durante la clausura de los foros organizados por la Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública.”.

participar en la contienda, y Arturo Zamora, por el PRI, quien a su vez solicitó el mismo permiso al Ayuntamiento de Zapopan.

2.2 Proceso de creación del CCTZ

En una rueda de prensa llevada a cabo el 23 de agosto de 2004³⁸ en el Ayuntamiento de Zapopan se anunció la intención de las cuatro fracciones representadas en el Ayuntamiento de Zapopan de constituir una Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción en el Municipio de Zapopan³⁹, que sería un órgano colegiado de consulta y de participación ciudadana, autónomo e independiente en sus decisiones y funciones, que se encargaría de auxiliar a la Contraloría Municipal, al Comité de Compras del Ayuntamiento, a la Comisión respectiva del Ayuntamiento, así como en su caso a la Auditoría Superior del Gobierno del Estado de Jalisco.

En dicha rueda de prensa se informó que esa comisión sería eminentemente ciudadana, y se integraría mediante convocatoria pública. Todavía estaba por definirse el origen de sus integrantes, pero se manejaba la posibilidad de que fueran representantes de asociaciones vecinales, de la iniciativa privada, del sector educativo, de profesionistas del Estado, de ONG's e inclusive de medios de comunicación.

Cuatro meses después, el 21 de diciembre de 2004, se resuelve la creación del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, Jalisco⁴⁰, pues para el gobierno municipal resultaba prioritario contribuir a “garantizar la transparencia en sus acciones, otorgando veracidad y credibilidad en el ejercicio de la función pública”. Dicho Consejo se estableció bajo la figura jurídica de organismo auxiliar de la administración municipal, autónomo, independiente y honorario, representado por ciudadanos de los sectores privado y social. En el acta resolutive se estableció que sus resoluciones tendrían el objeto de prevenir, desalentar y abatir comportamientos irregulares por parte de los servidores públicos del gobierno y de la administración pública municipal de Zapopan. Este Consejo tendría vigencia durante el período 2004-2006, y se integraría de la siguiente manera: tres representantes de **Asociaciones Vecinales**: elegidos en una terna por cada distrito electoral, los cuales serían designados por la Comisión Colegiada y Permanente de Participación Ciudadana; dos representantes de la **iniciativa privada**: elegidos en una terna propuestos por los organismos cúpula, los cuales serán designados por la Comisión Colegiada y Permanente de Gobernación; tres representantes de **instituciones académicas**: que se encuentren instaladas en la Zona Metropolitana de Guadalajara, y cuyos programas educativos o de investigación estén vinculados con la administración pública, la ética profesional y el acceso a la información pública, elegidos en una terna, los cuales serían designados por la Comisión Colegiada y Permanente de Educación Pública; dos representantes de los **medios de comunicación**: elegidos en una terna, que se hayan distinguido por su trayectoria en la materia, que serían designados por la Comisión Colegiada y Permanente de Difusión y Prensa; y, **un ciudadano de reconocido prestigio y credibilidad social**: elegido en una terna que se presente para su definición por parte de la Comisión Colegiada y Permanente de Gobernación.

38 Apenas seis meses después de creado el Consejo para la Transparencia y la Ética Pública en el Municipio de Guadalajara.

39 Cfr. Rueda de prensa del Presidente Municipal de Zapopan y Regidores del Ayuntamiento, en torno a la creación de la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción en el Municipio de Zapopan. Lunes 23 de agosto de 2004. Versión Estenográfica No. 249.

40 Cfr. acta de Dictamen y propuesta de comisiones del ayuntamiento. Resuelve los expedientes 295/2004, 335/2004 y 337/2004, con la creación del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, Jalisco. Diciembre 21, 2004. Cfr. también el artículo “Crean consejo de transparencia”, publicado por Margarita Valle el 22 de diciembre de 2004 en el diario local *Mural*.

De esta manera se aseguraba un Consejo integrado de manera plural, pues los regidores de las diversas fracciones tendrían la posibilidad de nombrar a los Consejeros. Debido a ello, tras varios meses de deliberaciones, el 13 de abril de 2005 se nombró a los Consejeros titulares⁴¹, entre los cuales se encontraba el autor de estas líneas, elegido tal vez por tener un perfil académico y apartidista⁴². Probablemente se incluyó a quien esto escribe en la terna propuesta por el ITESO por la colaboración activa que había tenido en la realización del Foro de Consulta Académico para la revisión de la Ley de Transparencia vigente en aquel entonces, que se llevó a cabo en las instalaciones del propio ITESO, por iniciativa de la Comisión de Participación Ciudadana del Congreso Local, en los primeros meses de 2004, por lo que se puede haberse considerado que contaba con suficientes elementos, por lo menos conceptuales, para enfrentar la tarea que semejante encargo podría significar, en caso de ser elegido, como de hecho lo fue. Esta era la primera ocasión en que quien esto escribe tenía un encargo semejante, por lo cual tuvo que pasar por un largo proceso de aprendizaje en situación a fin de poder comprender a cabalidad lo que implicaba ser miembro de un Consejo Ciudadano.

2.3 La experiencia de ser parte del CCTZ⁴³

En abril de 2005 quien esto escribe asumió sus funciones como Consejero Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, junto con los demás miembros del Consejo⁴⁴, quienes rindieron protesta en la misma sesión del Cabildo de Zapopan, para de inmediato llevar a cabo la primera sesión del Consejo, misma que contó con la presencia del entonces Presidente Municipal, Arturo Zamora, quien agradeció el que se hubiera aceptado el nombramiento y el ánimo de trabajar en favor de nuestros conciudadanos.

En lo personal, la experiencia de ser parte de un Consejo Ciudadano representó una gran novedad, pues si bien contaba con la experiencia de haber participado en diversas organizaciones de la sociedad civil, especialmente en varias vinculadas con la promoción y defensa de los derechos humanos, no tenía la experiencia de haber ejercido la ciudadanía en instancias en las que era posible tener un contacto tan directo con las autoridades municipales. Justamente, esta experiencia implicó “enfrentar el difícil aprendizaje de la gestión pública”⁴⁵, desde una perspectiva ciudadana. Desde tener clara la función de las actas en una organización de este tipo, incluyendo su redacción, hasta superar el desánimo proveniente de constatar la poca voluntad política existente en una buena parte de los funcionarios públicos municipales, especialmente los no electos, para transparentar su gestión, pasando por el

41 Cfr. Acuerdo del Ayuntamiento. Integración del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, Jalisco. Abril 13, 2005. Cfr. también el artículo “Integran en Zapopan consejo transparente” publicado por Margarita Valle el 14 de abril de 2005 en el diario local *Mural*.

42 Otro factor que pudo haber influido es que por esas fechas tanto el autor como el en aquel entonces regidor de Zapopan, Tarcisio Rodríguez, fueron compañeros en algunas asignaturas de la Maestría en Política y Gestión Pública del ITESO. El mismo regidor comentó que “la característica principal de los integrantes del organismo es que son ciudadanos, lo que les permitirá asumir el compromiso con la verdad”, según consignó Margarita Valle en su artículo citado en la nota anterior. En otras palabras, no se puede descartar el peso que puede tener en la decisión de asignar un encargo público el conocimiento personal que de los candidatos a asumir el mismo tenga quien debe tomar la decisión, si bien tampoco es posible determinar a ciencia cierta qué tanto puede pesar dicho conocimiento. Es relevante hacer este comentario debido a que, como se comentará más adelante, también en el caso del nombramiento de quien esto escribe como miembro del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, uno de los encargados de elegir a los posibles Consejeros, el Diputado local José María Martínez, fue alumno del autor del presente en su último semestre como estudiante de la licenciatura en derecho en el ITESO.

43 El contenido de este apartado está basado principalmente en las actas de las sesiones que llevó a cabo el CCTZ y que se hicieron públicas, además de las notas y apuntes que de las mismas guarda en su archivo personal el autor.

44 Se anexa al final la lista de los Consejeros elegidos en sesión del Cabildo.

45 Cfr. ISUNZA VERA, *op. cit.*, p. 271.

aprendizaje relativo a la forma de detectar los posibles actos de corrupción, o por lo menos de opacidad de parte de los servidores públicos.

En cuanto al Consejo, desde el inicio se notó lo diverso de quienes lo integraban, pues provenían de distintos ámbitos, justamente como lo pedía el reglamento del Consejo, lo que desde un principio dio un fuerte impulso al trabajo, pues sobre todo los representantes vecinales tenían mucho interés en mejorar diversas situaciones que como presidentes de las mesas directivas de sus respectivas colonias enfrentaban cotidianamente; de hecho puede suponerse que para ellos más que para los demás, era clara la función de interfaz socioestatal que el Consejo podría desempeñar, aunque probablemente no la conceptualizaran exactamente de esta manera. Para los académicos era una buena oportunidad de llevar a la práctica las teorías que estudiaban en sus respectivas instituciones universitarias. Para los representantes del sector empresarial, su participación en el Consejo posiblemente representaba una buena oportunidad de allanar el camino para contar con una regulación que les permitiera agilizar los trámites necesarios para llevar a cabo negocios, y evitar una probable competencia desleal por parte de quien pudiera conseguir beneficios ilegítimos al amparo de su relación personal con las autoridades locales. Para quienes provenían del medio periodístico, este espacio podía resultar también muy atractivo debido a que podría abrir espacios que facilitarían la obtención de datos y documentos que permitieran supervisar el desempeño de las autoridades.

Es importante hacer notar que si bien la pluralidad de ocupaciones de los miembros del Consejo era una de sus fortalezas, tal vez fue también una de sus debilidades, pues al parecer ello impidió que todos sus miembros pudieran trabajar con el mismo ritmo, además de que los intereses de algunos miembros los llevaron a dejar el Consejo. Fue así que un representante de los medios de comunicación, Rubén Alonso, reportero del diario *Público-Milenio*, decidió renunciar al poco tiempo al Consejo, sin expresar públicamente las razones por las que lo hizo. El otro Consejero representante de los medios de comunicación, Marcos Shemaria Zlotorynski, no asistió a todas las sesiones del Consejo⁴⁶, probablemente debido a la carga de trabajo que le implicaba ser el editor del diario local *El Informador*.

Otro miembro más, Jorge Coello, representante de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) de Guadalajara, que ya había sido parte del Consejo homólogo del Ayuntamiento de Guadalajara, asistió a la mayoría de las sesiones del Consejo celebradas en sus primeros meses de existencia, pero después ya no se presentó.

El politólogo Francisco Javier González representante del otro organismo cúpula, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), dejó el Consejo debido a que renunció a su trabajo en el organismo, como lo hizo saber al Consejo durante la sesión extraordinaria celebrada el 7 de junio de 2005; posteriormente el organismo envió a dos sustitutos, pues para este organismo la transparencia gubernamental resultaba de interés estratégico, razón por la que se había involucrado también en el Consejo de Transparencia de Guadalajara, y en la organización Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)⁴⁷; Francisco Javier González se había desempeñado hasta esa fecha como Secretario Técnico del Consejo, por lo que al renunciar al organismo perdió su membresía al Consejo, de modo que hubo necesidad de sustituirlo, motivo por el cual a quien esto escribe se le designó como Secretario Técnico por unanimidad, apenas en la segunda sesión ordinaria del Consejo⁴⁸, las cuales

46 Esta afirmación, y las semejantes que se hacen más adelante se basan en la lista de asistencia de las actas y minutas de las sesiones llevadas a cabo por el CCTZ.

47 Esta organización lleva a cabo ejercicios de medición de la transparencia de los gobiernos municipales en todo el país, con el fin de presionarlos para que cada vez sean más transparentes. CIMTRA es una organización ciudadana en la que están involucradas diversas organizaciones de la sociedad civil y del empresariado mexicano, una de ellas es la mencionada COPARMEX.

48 Cfr. Acuerdo Primero del Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del CCTZ, celebrada el 12 de julio de 2005, Acuerdo

debían realizarse cada dos meses, conforme al Reglamento del mismo. Es de mencionar que el cargo de Secretario Técnico en el Consejo, pese a ser el correspondiente a la persona que se ocupa de proporcionar todo lo necesario para que puedan llevarse a cabo las resoluciones del Consejo, no implicaba remuneración alguna, de acuerdo con el Reglamento vigente en ese momento, pese a lo demandante de un puesto tal, y esto fue el motivo por el que se contrató a dos personas para que, en los hechos, llevaran a cabo esta función, como se relatará más adelante.

El sector académico también tuvo bajas, pues Héctor Robles, representante del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, dejó el Consejo para postularse como regidor en las elecciones municipales llevadas a cabo en el año 2006. El otro académico restante en el Consejo, aparte del autor del presente, Jorge Alatorre, representante de la Universidad de Guadalajara, fue el Presidente del Consejo hasta el momento en que renunció, a mediados del 2006 para poder aprovechar la oportunidad que se le brindó de estudiar un doctorado en el extranjero⁴⁹. Esto llevó a que se quien esto escribe pasara a ser el Presidente Interino del Consejo hasta que conforme al Reglamento vigente llegó a su fin el encargo que sus miembros habían recibido, el 31 de diciembre de 2006, fecha en la que se dio por terminada la administración municipal. En el ínterin el Presidente Municipal, Arturo Zamora, había solicitado permiso para dejar la Presidencia y lanzarse a la candidatura por el Gobierno del Estado, misma que estuvo a punto de ganar, lo que parece corroborar que entre sus motivos para crear el Consejo de Transparencia se encontraban los electorales, pues todavía a principios de 2006 estaban en competencia por ser declarados los municipios más transparentes el de Zapopan y el de Guadalajara, cuyos Presidentes municipales serían los contendientes por su respectivo Partido a la gubernatura del Estado, como se mencionó más arriba.

Los miembros del Consejo que tuvieron mayor participación, tanto en lo que se refiere a la asistencia a las sesiones y reuniones de trabajo, como a llevar a cabo las tareas correspondientes a las Comisiones a las que se incorporaron, fueron los representantes de las juntas de colonos de los 3 distritos electorales que integran al municipio de Zapopan.

De algún modo, el hecho de que muy pocos miembros del Consejo tuvieran experiencia en este tipo de lides llevó a que el Presidente ejerciera un liderazgo indiscutible, pues tanto en lo teórico como en lo práctico era quien más claro tenía el rumbo a seguir; esta circunstancia favoreció el que el Presidente se involucrara en el trabajo de las comisiones que estaban analizando los casos que parecían más críticos, y además se dedicó a llevar a cabo todas las gestiones necesarias para poder resolver los asuntos del Consejo, como conseguir tanto un espacio físico fijo para ubicar al Consejo, como obtener la autorización para que se contratara personal para que le auxiliara en sus tareas, aun cuando tenía un puesto académico de tiempo completo.

En cuanto a los recursos para cumplir su encargo, el Consejo se encontraba muy limitado. Por principio de cuentas en ningún momento se le asignó al Consejo un espacio físico, ni se le dotó de personal remunerado dedicado a llevar a cabo las gestiones inherentes al desempeño de su encargo, lo que

respecto del nombramiento del nuevo Secretario Ejecutivo del Consejo. Vid. también VALLE, Margarita, “Revisará consejo disputa de predio” en *Mural*, 13 de julio del 2005: “El consejo de transparencia nombró ayer a Alberto Bayardo como secretario del organismo y se acordaron las políticas para emitir sus recomendaciones, además de que se pedirá al Ayuntamiento que nombre suplentes para tener más ojos que vigilen la actuación de las autoridades.”

49 VALLE, Margarita, “Se queda consejo acéfalo” en *Mural*, 8 de agosto de 2006: “El Consejo Ciudadano de Transparencia de Zapopan quedó acéfalo, pues su presidente, Jorge Alatorre se retiró del cargo, confirmó el Alcalde, Ismael Orozco Loreto. La renuncia de Alatorre se debe a cuestiones académicas que desarrollará en el extranjero, explicó el Alcalde, por lo que deberán decidir quién se queda al frente del organismo”. *Ibid.*, “Ve afectada ‘claridad’” en *Mural*, 10 de agosto de 2006: “El lunes el Alcalde, Ismael Orozco Loreto, confirmó que Alatorre dejó la presidencia del consejo de transparencia argumentando motivos académicos en el extranjero”.

aunado al carácter honorífico de la participación en el mismo implicaba que los Consejeros dedicarían el tiempo que les quedara libre. La primera de estas limitantes fue relativamente fácil de resolver, pues gracias a las gestiones del Presidente se consiguió que se asignara una oficina al Consejo, y se le dotara de los implementos de oficina mínimos. Lo referente al personal remunerado fue un asunto aparte, pues si bien se aprobó la asignación de dos personas que apoyarían el trabajo del Consejo, resultaba crítico el aspecto de la selección de las mismas, pues, por un lado, se les asignarían plazas de nueva creación, y por el otro era muy importante que su lealtad⁵⁰ estuviera dirigida al Consejo y no al Presidente municipal o a su partido, pues ello pondría en grave riesgo la independencia del Consejo. Lo estratégico de estas consideraciones quedó de manifiesto cuando se presentó el perfil que debían cubrir las personas que el Consejo requería, pues en un principio el personal del Ayuntamiento presentó a candidatos que ya habían presentado una solicitud de empleo, tal vez con el fin de poder darle trabajo a quienes habían colaborado en la campaña electoral, como es práctica común en las administraciones municipales de México, pero que tras de entrevistarlos, se dictaminó que no reunían el perfil requerido y se procedió a recabar otras propuestas, y finalmente el Consejo decidió contratar a dos personas que además de reunir el perfil mínimo requerido contaban con un posgrado, quienes habían sido recomendadas por el Presidente y por quien esto escribe. Si bien esta fue una batalla que resultó relativamente fácil ganar, permite ver lo difícil que puede resultar democratizar la gestión pública, pues en la selección de personal los criterios técnicos suelen estar subordinados a los político-partidistas, y ejemplifica la importancia de transparentar los criterios de selección, pues ello abre a la ciudadanía la posibilidad de incidir en la toma de decisiones públicas.

Entre los asuntos que se atendieron en el Consejo durante su relativamente breve existencia se señalan los siguientes por la relevancia que tuvieron:

1. El caso relativo a Comunicación Social del Ayuntamiento de Zapopan y el supuesto pago a un periodista para que hablara bien del señor Presidente Municipal.
2. El caso de la Junta de Vecinos de Lomas del Valle.
3. El caso de las licencias de anuncios espectaculares supuestamente ilegales.
4. El caso de la reubicación del tianguis “Francisco Sarabia”.

El caso relativo a **Comunicación Social del Ayuntamiento de Zapopan** y el supuesto pago a un periodista para que hablara bien del señor Presidente Municipal fue el primero atendido en forma por el Consejo, y fue presentado al mismo por el propio Presidente municipal, Arturo Zamora, mediante el Oficio de la Presidencia Municipal No. 05/1486, fechado en Zapopan, Jalisco el 26 de mayo de 2005, a raíz de una denuncia periodística sobre el particular. A su vez, este caso fue atendido en lo particular por quien esto escribe, y tras revisar la serie de columnas pagadas por la administración pública de Zapopan a un periodista bajo el argumento de que lo que hacía era vender espacios de difusión en un diario de circulación nacional, se encontró evidencia suficiente para emitir una recomendación en contra de esa práctica, pues se prestaba para que se hiciera uso de recursos públicos a favor de la imagen de un político⁵¹.

50 Se habla de “lealtad” debido a que esos puestos no estaban establecidos en la reglamentación vigente en ese momento, por lo que no podía hacerse alusión a ninguna normatividad que específicamente les atribuyera como responsabilidad el estar al servicio del Consejo.

51 Cfr. Acta de la Sesión Ordinaria del CCTZ celebrada el 02 de diciembre de 2005. Vid. también VALLE, Margarita, “Limitan a Comunicación Social” en *Mural*, 3 de diciembre de 2005: “En conclusión, indicó Alatorre Flores, del análisis de las notas periodísticas, resulta que sí se percibe cierta inclinación de favorecer la imagen del Alcalde y la Administración. Pero como los involucrados negaron que el pago que se hizo directamente al periodista fuera

Zamora Jiménez paga para que lo adulen en prensa

Tan sólo de junio a diciembre de 2004 le pagó 51,800 pesos a un columnista para que difundiera las acciones del municipio

DOLORES RESÉNDIZ/RUBÉN ALONSO GUADALAJARA

Para que se hable bien de él y se difundan sus buenos actos al frente del Ayuntamiento de Zapopan, el presidente del municipio, Arturo Zamora Jiménez, paga los comentarios que se escriben en una de las columnas del periódico *Ex-célsior*. Tan sólo de junio a diciembre de 2004, Zamora Jiménez pagó 51,800 pesos a Francisco Javier Rodríguez Lozano para que en su columna *El Jarabe Tapatio* difundiera las acciones del municipio. Comentarios como "el más notable de todos los neopriistas es el zapopano Arturo Zamora Jiménez, los demás [los alcaldes de Tlaquepaque y Tonalá] no valen la pena", le cuestan al ayuntamiento entre cinco mil y once mil pesos, de acuerdo con las órdenes de compra y facturas a las que *Público* tuvo acceso. (ver gráfico).

De acuerdo con el recurso

que Comunicación Social ejerce en gasto de Libros, Revistas y Suscripciones, al autor de la columna *El Jarabe Tapatio* se le han entregado 51,800 pesos en los últimos seis meses de 2004.

Y el autor cumple fielmente con los temas que se le piden incluya en su columna. "...Y la prensa presiona al tesoro de Zapopan, Armando Zaragoza González, para que diga en qué obras se va a invertir el crédito [de 550 millones de pesos]. Los medios de comunicación aquí son, desde luego, mayoritariamente panistas. [...] Naturalmente, el tesoro guarda silencio, de acuerdo con su legítimo derecho, aunque él como el alcalde Zamora, conocen muy bien los tiempos y ni él ni sus funcionarios tienen por qué ventilarlos a la opinión pública de manera innecesaria". Así lo escribió Rodríguez Lozano en su columna del 6 de octubre de 2004.

Las últimas líneas de su

escrito son también usadas para criticar al anterior alcalde, Macedonio Tamez, quien "cuando en lugar de hacer obras, tuvo la ocurrencia de buscar una fuente adicional a los ingresos municipales para hacer obra".

En la jerga periodística se le llama "chayote" a lo que signi-

fica una remuneración que se entrega al reportero a cambio de una buena nota u opinión en su medio. Zamora Jiménez lo sabe utilizar, pero sin faltar a su compromiso de transparencia: el "chayote" está documentado y es parte de la cuenta pública de Zapopan, que revisa la ASEJ.

Quien escribe *El Jarabe Tapatio* se ha llevado 1.6 por ciento de los poco más de tres millones de pesos que Comunicación Social asignó en la partida Libros, Revistas y Suscripciones en el segundo semestre de 2004.

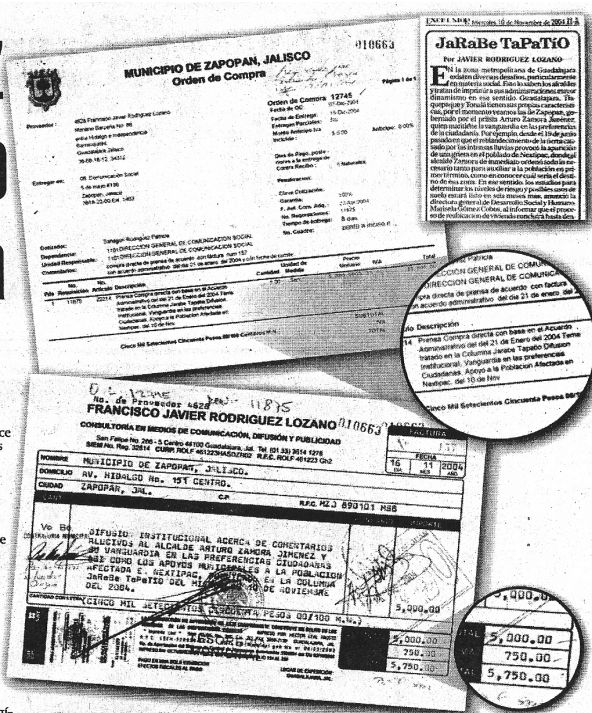


Ilustración 1: Fotocopia del artículo que denunciaba un posible caso de compra de apoyos periodísticos por parte del Presidente de Zapopan.

El caso de la **Junta de Vecinos de Lomas del Valle** es por demás paradigmático de la necesidad de contar con organismos autónomos (interfaces socioestatales) para la rendición de cuentas, pues se refiere a una denuncia sobre permisos de construcción otorgados en Lomas del Valle en un área considerada como de donación por parte de los colonos⁵². Dicha Junta de Vecinos solicitó una audiencia con el Consejo, pues como lo manifestaron, no encontraron otra instancia a la cual dirigirse para que les atendieran y les dieran la razón que ellos consideraban tener de su parte⁵³. Este no fue el único caso en que se dirigieron al Consejo diversas peticiones y denuncias que hacían pensar en la necesidad de contar con un *ombudsman* municipal, pues aunque se les podía atender con el enfoque de la transparencia, era necesario dar un rodeo muy largo para poder hacerlo. Sucintamente, el caso aquí comentado consistía en lo siguiente: Adyacente a los terrenos que conforman la Colonia Lomas del Valle se encontraba un terreno de donación municipal, el cual se destinó originalmente como área verde

condicionado, el organismo recomendó que en adelante, las contrataciones se hagan exclusivamente bajo el formato de inserciones pagadas o su equivalente en medios electrónicos, y el pago se haga directamente al departamento de comercialización de la empresa".

52 VALLE, Margarita, "Revisará consejo disputa de predio" en *Mural*, 13 de julio del 2005: "Los colonos de Lomas del Valle pidieron al Consejo Ciudadano de Transparencia de Zapopan que investigue sobre la construcción de un fraccionamiento en un terreno municipal, y que no ha podido recuperar el Ayuntamiento. [...] Al desahogar los asuntos de la orden del día, se informó de la petición de los colonos de Lomas del Valle, la primera que reciben de la población para que el organismo ciudadano analice si hay alguna irregularidad que afecte a los zapopanos.

53 Cfr. Minuta de la Sesión Extraordinaria del CCTZ celebrada el 05 de agosto de 2005.

para la zona, pero había sido invadido por terceros, que a su vez habían obtenido de parte del Ayuntamiento el aval para construir en ese lugar, mismo que contaba con un alta plusvalía por su ubicación, pese a que en una consulta a los colonos estos se manifestaron en contra del cambio del uso de suelo que se requería para poder autorizar la construcción de viviendas en el terreno motivo de la disputa. Esto lo supieron los vecinos al consultar la actualización del plan parcial de desarrollo de la zona, pues aparecía el cambio de uso de suelo del terreno en cuestión. Para los vecinos era claro que aunque el terreno no les pertenecía se iba a afectar su calidad de vida, y manifestaban su indignación debido a la poco transparente actuación del gobierno municipal en este caso, en el que les resultaba evidente la manipulación de la documentación por parte de las autoridades competentes, lo que hasta ese momento había evitado que pudieran llevar a cabo un procedimiento jurídico que impidiera que se consumara el acto, por lo que apelaron al Consejo⁵⁴. Desafortunadamente este caso como otros varios quedó pendiente de resolución, pues la carga de trabajo que implicaba analizar todas las evidencias que se presentaban, y el tiempo que consumía hacer valer la solicitud de información a las autoridades municipales, ponían fuera del alcance de los Consejeros darle el seguimiento requerido, con su consiguiente desgaste político, pues el tiempo se iba en resolver casos particulares, sin contar con tiempo para poder establecer las líneas de actuación que debería de seguir el Ayuntamiento en materia de transparencia, que era uno de los principales encargos del Consejo. Esta fue una de las razones por las que se decidió conseguir el apoyo de personal remunerado que se ocupara de llevar a cabo las actividades enunciadas.

Por parte de una regidora de la oposición se hizo del conocimiento del Consejo el caso de las **licencias de anuncios espectaculares** supuestamente ilegales, el cual aparentaba ser un caso de corrupción, que quedó impune a pesar de las recomendaciones hechas, hasta donde se pudo saber. El asunto en cuestión se refería a la existencia de varios anuncios espectaculares colocados a lo largo de la Avenida Patria, la cual es muy transitada en el tramo que atraviesa el territorio del municipio de Zapopan, los cuales al parecer incumplían con la normatividad vigente, relativa a su ubicación, altura, dimensiones, etc. La regidora María Esther Valladolid de Barui fue quien solicitó que el Consejo llevara a cabo la investigación de las supuestas irregularidades⁵⁵, por lo que le hizo llegar la documentación que del caso había logrado reunir. Tomando como base su denuncia y la documentación presentada se procedió a investigar el asunto, citando a los posibles involucrados a dar su versión de los hechos; sin embargo, este asunto se complicó debido a la repentina muerte de una persona directamente relacionada con el asunto, y que había renunciado previamente a su puesto en el Ayuntamiento debido a las presiones que recibió por el asunto, según hacía constar en una carta que redactó poco antes de morir⁵⁶. La investigación se complicó debido a la negativa de los funcionarios involucrados a proporcionar la información necesaria para poder resolver lo conducente, y de hecho hubo necesidad de involucrar al Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, sin resultados⁵⁷. Con esto al Consejo le quedó claro que el compromiso con la transparencia en Zapopan era una cuestión retórica, pues no se lograba percibir una intención real de asumir las consecuencias que un compromiso así acarrearía, pese a lo cual emitió una recomendación con la que se trató de prevenir la repetición de situaciones

54 Cfr. VALLE, Margarita, “Claman vecinos rescatar parque” en *Mural*, 6 de agosto de 2005.

55 VALLE, Margarita, “Revisará consejo disputa de predio” en *Mural*, 13 de julio del 2005: “En la sesión de ayer también se acordó pedir información a la Oficialía Mayor de Padrón y Licencias sobre presuntas irregularidades en espectaculares, investigación que solicitó la regidora María Esther Valladolid de Barui”.

56 Cfr. Minuta de la Sesión Ordinaria del CCTZ celebrada el 12 de agosto de 2005. Vid. también VALLE, Margarita, “Dan su versión de los anuncios” en *Mural*, 13 de agosto de 2005.

57 Cfr. VALLE, Margarita, “Proponen destituir a 2 funcionarios” en *Mural*, 21 de julio de 2006.

parecidas⁵⁸, e incluso se recomendó la destitución del director Jurídico Contencioso, Álvaro Ascencio Tene, por actuar con negligencia y tráfico de influencias a favor de espectaculares⁵⁹. Finalmente este asunto quedó impune, pues días más tarde, Carlos Enrigue Zuloaga, en funciones de Síndico del Ayuntamiento de Zapopan, “descartó que el titular del Jurídico Contencioso, Álvaro Ascencio Tene, haya actuado con negligencia”, pues “consideró que sí pudo tener alguna responsabilidad, pero como fruto de la buena fe”⁶⁰.

El caso de la **reubicación del tianguis “Francisco Sarabia”** resultó el más polémico, dada la participación directa de un Consejero en el mismo, pues pertenecía a la mesa directiva de la junta de colonos que había solicitado la mencionada reubicación. De hecho un periódico de circulación municipal, *El Zapopano*, descalificó la intervención del Consejo en este asunto, puesto que acusaba al Consejero José María Oseguera de haberlo manipulado para hacer un “ajuste de cuentas” personal, argumento parecido al que manejaron los regidores de la Comisión de Mercados, pues consideraban que el Consejero no debía de participar en las diligencias del caso, pues a su juicio actuaba como “juez y parte”⁶¹, lo que en sesión pública se refutó apelando al carácter de interfaz socioestatal que tenía el Consejo, y que justamente permitía que se diera trámite de solución a diversos asuntos que vive cotidianamente la ciudadanía.

En pocas palabras, el caso se refería a la necesidad de reubicar un tianguis para que no siguiera violando los reglamentos municipales en la materia, para lo cual se había llevado a cabo el trámite correspondiente, y de hecho la Comisión Edilicia de Mercados se había pronunciado a favor de que se hiciera así, y había establecido la nueva ubicación del tianguis, sin embargo habían transcurrido varios meses y el tianguis seguía colocándose en el mismo lugar. El entonces Director de Mercados, Enrique Torres Ibarra, alegaba que esto era así porque los vecinos a los que se afectaría con la nueva ubicación se habían opuesto violentamente. Sin embargo el Consejo sospechaba que existía algún tipo de complicidad en el asunto, la cual no pudo ser demostrada. Finalmente se decidió presentar una serie de recomendaciones que incluían la de separar del cargo al Director de Mercados y someterlo a un juicio administrativo, lo que resultó sumamente conflictivo para quien esto escribe, pues tuvo que darle seguimiento, ya con carácter de Presidente Interino, pues la recomendación había sido redactada por el Presidente poco antes de dejar el Consejo, y el pleno del mismo la aprobó asumiendo que ya se habían llevado a cabo las diligencias necesarias, lo que más tarde constatamos que no había ocurrido, pues no se le concedió el derecho de audiencia al Director de Mercados⁶², y se solicitó que se le destituyera en base a un solo caso, motivo por el cual la Comisión Edilicia de Mercados maniobró para que se le

58 Cfr. Recomendaciones presentadas por el Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan al Ing. Ismael Orozco Loreto, Presidente Municipal de Zapopan, el 20 de julio de 2006, basadas en el estudio del caso de licencias para anuncios espectaculares otorgadas por el H. Ayuntamiento a la empresa Espectaculares de Occidente. Vid. también VALLE, Margarita, “Limitan a Comunicación Social” en *Mural*, 3 de diciembre de 2005: “La recomendación que se dirige al Alcalde, pero relativo a Padrón y Licencias, resulta de una petición de la regidora María Esther Valladolid para que investigue presuntas irregularidades en el otorgamiento de permisos para espectaculares. Éstos señalamientos fueron confirmados por la Contraloría municipal y la Sindicatura, misma que interpuso una denuncia el 17 de junio de 2004 ante la Procuraduría de Justicia por agravios al Ayuntamiento en la expedición irregular de dictámenes para la instalación de los anuncios estructurales por la jefatura de dictaminación y la de anuncios. Para tener mayor certidumbre en los hechos, es que se recomendó una auditoría externa como primer sugerencia, ya que espera el consejo más información para ampliar la recomendación.”

59 Cfr. VALLE, *id.*

60 VALLE, Margarita, “Revisan Sindicatura zapopana” en *Mural*, 24 de julio de 2006.

61 Cfr. VALLE, Margarita, “Rechazan dar de baja a director”, en *Mural*, 28 de agosto de 2006.

62 Cfr. VALLE, Margarita, “Revira comisión contra consejo” en *Mural*, 4 de agosto de 2006.

exonerara, revocando su decisión de reubicar el tianguis citado⁶³. Aquí la falta de experiencia del Consejo, aunada al cansancio que pertenecer al mismo ya había generado, se tradujeron en una mala integración del expediente, pues tiempo después se supo que la misma situación se había repetido en numerosos tianguis, e incluso se dio un caso muy sonado de conflicto en uno de ellos, que al parecer motivó la destitución del citado Director, pues generó una gran cobertura mediática que se tradujo en críticas al Ayuntamiento⁶⁴.

Manipulan al Consejo Ciudadano de Transparencia de Zapopan para “ajuste de cuentas” personales

EL Consejo Ciudadano de Transparencia de Zapopan es manipulado para *ajuste de cuentas* personales y utilizado como *arma política* contra funcionarios de la Administración Municipal.

Así se evidenció en la reciente sesión de la Comisión Edilicia de Mercados para estudiar y, en su caso, emitir un informe al Presidente Municipal Ismael Orozco Loreto, relativo a dos casos que han llamado la atención de la opinión pública sobre la actuación del director de Mercados, Lic. Enrique Torres Ibarra, y el Oficial Mayor de Padrón y Licencias, Lic. Sergio Ontiveros.

En el primer asunto, el Regidor Alejandro Villaseñor Tatay, presidente de la citada Comisión, tuvo que enfrentar los embates de José María Oseguera Gutiérrez que en momentos actuaba como integrante del Consejo Ciudadano de Transparencia, y en ocasiones como secretario de la Asociación Vecinal de la Col. Francisco Sarabia, exigiendo la destitución del titular de Mercados “por no acatar el Dictamen del Cabildo” en lo relativo a la reubicación del tianguis de su colonia.

Con la presencia además de los Regidores Enrique Córdova López y Roberto Sánchez Ayala, y ausencias de Diego Monraz y José Manuel Osegueda Bonilla, se escucharon a las partes involucradas en este asunto, esto es, el propio director de Mercados, Lic. Enrique Torres Ibarra; y José María Oseguera Gutiérrez con doble representación: como miembro del Consejo Ciudadano de Transparencia y como secretario de la Asociación Vecinal de la Col. Francisco Sarabia; así como residentes de la calle Francisco Villa inconformes a la instalación ahí del tianguis que viene operando, desde hace 20 años en la calle Ignacio Allende.

Nuevamente, el titular de Mercados Enrique Torres Ibarra exhibió e hizo entrega de un amplio informe sobre el frustrado operativo de cambiar el citado tianguis, en virtud de la decidida oposición de los vecinos de la calle Francisco Villa, bloqueando con sus vehículos el acceso al personal de Mercado y de Inspección y Vigilancia, surgiendo un fuerte enfrentamiento entre particulares y Autoridades que estuvo a punto de provocarse un choque



La Comisión Edilicia de Mercados sesionó para ventilar los casos del titular de Mercados Enrique Torres Ibarra, y del Oficial Mayor de Padrón y Licencias Sergio Ontiveros, cuyas destituciones pide el Consejo Ciudadano de Transparencia.

El Regidor Alejandro Villaseñor Tatay hizo notar que en varios documentos de la Asociación Vecinal no aparecía la firma del presidente, y en la petición de destituir facultades legales para actuar en beneficio de la sociedad y como su nombre lo indica, dar mayor transparencia a las tareas del Gobierno Municipal, se

Ilustración 2: Periódico de circulación municipal que descalifica la intervención del CCTZ en el caso de la reubicación de un tianguis.

Antes de dar por terminado este apartado, es de mencionar que al parecer por no haber interés electoral de por medio, a la siguiente administración municipal no le interesó renovar al Consejo, al grado que para la fecha en que esto se escribe no se sabía de la designación de los nuevos Consejeros⁶⁵, y esto

63 Cfr. RODRÍGUEZ, Laura, “Ven fin a conflicto”, en *Mural*, 18 de septiembre de 2006.

64 Vid. Los artículos publicados en el diario local *Mural* por Margarita Valle: “No hallan lugar para tianguis” (27-Sep-2006); “Ganan los tianguistas” (12-Oct-2006); “Dicen que ahora sí... el otro miércoles” (19-Oct-2006); “Frenan cambio de tianguistas” (25-Oct-2006); “Piden vecinos mover tianguis” (25-Nov-2006); “Intentan vecinos impedir tianguis” (14-Dic-2006); “Buscan opción a tianguis” (20-Dic-2006); “Dejan conflicto 5 años” (21-Dic-2006); “Reubican a medias” (28-Dic-2006); y los publicados por Rolando González en el mismo medio: “Lanzan ultimátum a tianguistas” (03-Ene-2007); “Alargan pleito de tianguis” (10-Ene-2007); “Prometen reordenar tianguis... ahora” (11-Ene-2007); “Bloquean calle tianguistas” (07-Feb-2007); “Persiste conflicto tianguista” (22-Feb-2007). Se asume que se le destituyó, pues en la nota “Instalan tianguis sin permiso” publicada por Mariana Jaime el 19 de diciembre de 2007 en el mismo diario *Mural*, ya menciona como Director de Mercados a José Ángel Contreras Orozco, en vez de Enrique Torres Ibarra.

65 GONZÁLEZ, Rolando, “Relanza Zapopan consejo” en *Mural*, 3 de octubre de 2007: “El Ayuntamiento está por emitir una convocatoria para que nueve representantes de la sociedad civil funjan como consejeros honorarios, y uno de ellos presida el Consejo con el auxilio de un secretario técnico”. Esta nota es de 10 meses después del fin de la gestión del

impidió que se les pudiera traspasar de alguna manera el aprendizaje de la gestión pública que tanto trabajo costó adquirir al primer Consejo.

De esta manera, y respecto a un Consejo de esta naturaleza se puede concluir lo siguiente:

Por principio de cuentas, es necesario que la duración del nombramiento de sus integrantes no coincida en el tiempo con el de la Administración Municipal que lo elige, por lo que debería durar de la mitad de una Administración hasta la mitad de la otra, a fin de desincentivar los posibles intereses políticos al hacer los nombramientos. Además, la renovación del Consejo debería darse de manera escalonada, tal vez nombrando como titulares a quienes fungieron como suplentes, y nombrando a nuevos suplentes, que a su vez pasarían a ser titulares en el siguiente relevo; esto permitiría que el saber y la experiencia acumulados no se desecharan en cada renovación del Consejo.

De hecho, es importante que se cumpla lo referente al nombramiento de los suplentes, pues pese a que el Reglamento del CCTZ establecía que se les nombraría, dicho ordenamiento nunca se llevó a cabo. Además, los suplentes deberían tener derecho a participar en las sesiones y reuniones de trabajo del Consejo, tal vez con voz pero sin voto, de manera que fueran “fogueándose”.

Otro aspecto a considerar es que es necesario que los Consejeros perciban algún tipo de remuneración que pueda compensar el tiempo que dedican a ese servicio público, lo que implicaría a su vez el establecimiento de algún procedimiento que asegure que dichos puestos no se convertirán en patrimonio partidista, mediante la dotación de poder de veto sobre los candidatos propuestos en las diversas ternas a todos los partidos representados en el Cabildo Municipal, para que quienes sean nombrados lo sean por consenso.

También debe establecerse en el instrumento jurídico que le dé vida a un Consejo de este tipo, tanto el monto del presupuesto como el personal que para auxiliarle en el desarrollo de sus funciones se le asignarán.

Se debe contar con un mecanismo de capacitación de los miembros del Consejo en los aspectos básicos de su encargo, tanto legales, como procedimentales y conceptuales, y dicho mecanismo debe ser ofrecido por alguna institución académica prestigiada en las cuestiones a las que se dedica el Consejo.

Una cuestión no abordada en el cuerpo de este apartado es la inexistente relación con el Consejo homólogo, lo que fue un error, pues pese a que los ordenamientos que les dieron vida a cada uno eran diversos, y tal vez divergentes, en varios aspectos, su carácter de interfaz socioestatal era el mismo, por lo que resultarían recomendables acciones de coordinación, o, por lo menos, de comparación/compartimento de experiencias y procedimientos; incluso podrían aprovechar para recibir de manera conjunta la capacitación sugerida en el párrafo anterior, de manera que resultara más enriquecedor el proceso.

Finalmente, es importante que un Consejo de este tipo está ligado con organizaciones de la sociedad civil que trabajen la misma materia, de manera que puedan ofrecerles retroalimentación acerca de su desempeño, así como de la percepción que cierta parte de la sociedad tiene del Consejo, así como para obtener respaldo social en casos paradigmáticos en que sus recomendaciones no estén siendo atendidas.

primer CCTZ.

3. La Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ)

La Comisión Estatal de Derechos Humanos es un organismo público, dotado de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de participación ciudadana y de servicio gratuito, que tiene como finalidad esencial la defensa, protección, estudio y divulgación de los derechos humanos⁶⁶.

3.1 Proceso de creación de la CEDHJ y su desempeño⁶⁷

En México en general, y el Estado de Jalisco, en particular, la vigencia de los derechos humanos ha sido una asignatura pendiente históricamente. Los tratados comerciales con la Unión Europea, los cuales incluían cláusulas enfocadas al respeto a la democracia y a los derechos humanos por parte del Estado Mexicano, se convirtieron en los hechos en un factor de presión política internacional que a la larga han tenido mayor relevancia que las presiones internas en ese mismo sentido. En el marco de dichos tratados se comenzaron a constituir diversas comisiones gubernamentales autónomas de derechos humanos, las cuales carecen de poder jurídico para obligar a la autoridad a acatar sus recomendaciones, además de estar excluidas de intervenir en asuntos políticos y sociales. Esto ha hecho que las violaciones a los derechos humanos fundamentales en México sigan siendo la norma, más que la excepción.

Por lo que se refiere al caso del Estado de Jalisco, pese a que la alternancia partidista en el Poder Ejecutivo tiene 6 años más que a nivel federal, el tema de los derechos humanos se mantiene en primer lugar en las agendas pública y social debido a que ni los gobiernos del PAN, ni antes los del PRI, han querido tenerlos como referentes culturales de la actuación pública.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, fue creada en medio de un fuerte descrédito del gobierno priísta en la entidad, a raíz de su inadecuado e ineficaz manejo de la contingencia que derivó en el estallido de varios kilómetros de la red colectores de aguas residuales en la ciudad de Guadalajara en abril de 1992. En ese entonces, el gobernador interino de Jalisco, Carlos Rivera, encomendó a una comisión redactora integrada por José Barragán, Efraín González Morfín, Miguel Bazdresch, Pedro Vargas y José de Jesús Villalobos la redacción de una *Iniciativa de Ley para crear el organismo protector de los derechos humanos en Jalisco*. Dicha comisión consideró en su momento que la naciente Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) era una instancia de carácter político integrada al Poder Ejecutivo Federal, y por su propia naturaleza carecía de la eficacia y eficiencia necesarias para combatir a fondo las verdaderas causas de las violaciones a los derechos humanos en México⁶⁸. Basados en este diagnóstico, los miembros de la comisión se dieron a la tarea de elaborar una propuesta integral, que consideraba entre otros aspectos la inclusión de una declaración de los derechos humanos en la Constitución Política del Estado de Jalisco, independizar al Ministerio Público Estatal del Poder Ejecutivo, la creación de un Alto Comisionado del Congreso Estatal para la defensa de los derechos humanos en el área administrativa, la reforma del Poder Judicial Estatal, y el establecimiento del juicio de amparo a nivel estatal.

66 Cfr. *Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos*, Art. 3.

67 Este apartado es básicamente un resumen de los capítulos 1 y 2 de REGALADO SANTILLÁN, Jorge y MOLOEZNIK, Marcos Pablo, *Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2007 (Cuadernos para la democratización No.7).

68 15 años después, Ackerman coincidirá con este diagnóstico, cfr. *op. cit.* pp. 128-135.

En general, el paquete de reformas incluidos en la propuesta fue desechado, y las autoridades estatales optaron por crear un órgano estatal hecho sobre el molde de la CNDH. Así, el 23 de febrero de 1993, previa reforma al artículo 4º constitucional de Jalisco, se publicó la *Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos*, con la que se creó el organismo autónomo que encarna al *Ombudsman*, es decir, al encargado de la defensa y preservación de las facultades, prerrogativas y libertades fundamentales de las que goza la persona humana en cuanto tal.

El desempeño institucional del organismo puede dividirse en etapas sucesivas, coincidiendo cada una con la personalidad de quien ha tenido a su cargo la presidencia del mismo. En la primera etapa, siendo Presidente Carlos Hidalgo Riestra, se hizo hincapié en el desarrollo del marco normativo, incluyendo propuestas e iniciativas de leyes y reformas de ordenamientos jurídicos, aunque también se considera que en esa etapa se utilizó de manera desmedida del último recurso de presión con que cuenta la CEDHJ, la recomendación, con lo que ésta perdió efectividad. Esto se entiende al revisar el perfil de Hidalgo Riestra, quien venía del ambiente jurisdiccional, por lo que estaba acostumbrado instancias en las que solo había que atender a la resolución última; esto también llevó que en un principio la CEDHJ se manejara de una manera sumamente formalista.

La segunda etapa corresponde con la asunción de la presidencia por parte de María Guadalupe Morfín Otero el 30 de abril de 1997, para quien los derechos humanos eran expresión de la dignidad ciudadana frente al poder. Dado el perfil de su titular, en esta etapa la CEDHJ se orientó de modo que la defensa de los quejosos o agraviados se realizara de acuerdo con la técnica jurídica del procedimiento conciliatorio, a fin de minimizar la posibilidad de abuso en el uso de las recomendaciones, las cuales de acuerdo con su Ley se reservan para los casos de violaciones graves de los derechos humanos. Su esfuerzo de dar un cabal cumplimiento al objetivo de garantizar irrestrictamente los derechos humanos fue rechazado tanto por la jerarquía eclesiástica católica como por la cúpula empresarial local, quienes coincidían en el reclamo del uso de la “mano dura” contra la delincuencia, al tiempo que contribuyeron a generar en la ciudadanía la falsa idea de que la eficiencia policial está reñida con el respeto a los derechos humanos. Al final de su gestión de cuatro años, Morfín Otero dejó una institución fortalecida en su autonomía y que había contribuido a reafirmar los derechos humanos frente al poder público. Sin embargo, parece que justamente estos logros fueron los que impidieron que de acuerdo con la legislación vigente en ese momento pudiera ser reelegida por otro periodo de cuatro años, debido al veto virtual que probablemente le puso el entonces Gobernador⁶⁹, Francisco Ramírez Acuña, quien se caracterizó por no apreciar la noción misma de los derechos humanos, no se diga su cumplimiento⁷⁰. Es

69 Cfr. el artículo “Se complica la ratificación de Guadalupe Morfín en la CEDHJ” publicado el 25 de abril de 2001 por Ignacio Pérez Vega en el diario local *Público*, en el que señala que diputados locales panistas, es decir del mismo partido que el Gobernador Ramírez Acuña, quienes pidieron permanecer en el anonimato, aceptaron que el mandatario “no ve con buenos ojos a Morfín Otero, y que ya hizo cabildeos con los principales legisladores panistas para proceder en consecuencia”. A este respecto resulta verosímil lo argumentado por Miguel Concha, un reconocido activista a favor de los derechos humanos, en su artículo de opinión publicado en el diario de circulación nacional *La Jornada*, el 23 de junio de 2001, titulado “Designación pendiente y retrasada”: “Resulta difícil dejar de pensar que no hay una línea trazada desde el titular del Ejecutivo, el gobernador panista Francisco Ramírez Acuña, para impedir que Morfín Otero repita en el cargo, pues no aceptó, por ejemplo, una severa recomendación por tortura que involucraba a su jefe policiaco, Enrique Cerón, ahora alto funcionario del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado en la urbe tapatía, cuando fue alcalde de Guadalajara. El edil y el jefe policiaco se vieron además cuestionados en su intento de retirar a quienes luchan por su subsistencia en los cruceros urbanos, pues la presidenta de la CEDHJ salió a la defensa de los limpiaparabrisas, y recomendó vías preventivas, educativas y de justicia social, en vez de un camino represivo, que sólo propicia nuevos y más profundos agravios”.

70 De esto da cuenta el hecho estadístico de durante el gobierno de Ramírez Acuña la CEDHJ recibió 8,580 quejas contra 40 dependencias estatales, lo que representa casi el 50 por ciento de las 17 mil 651 recibidas en ese periodo. De marzo de 2001 a noviembre de 2006 se emitieron 51 recomendaciones, de las cuales 26 fueron dirigidas a dependencias del poder Ejecutivo. De éstas, la PGJE recibió 12, de las cuales sólo una fue aceptada totalmente, siete fueron rechazadas, y

necesario hacer notar que en esta segunda etapa, la CEDHJ estuvo muy cerca de diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajaban en la promoción y defensa de los derechos humanos.

Debido al veto arriba mencionado, hubo necesidad de nombrar como presidente interino al entonces Primer Visitador de la CEDHJ, Carlos Manuel Barba García, quien se desempeñó como tal durante 15 meses, tras de los cuales, y a partir de varias reformas constitucionales, el Poder Legislativo le designó como titular a partir del 2 de agosto de 2002, inaugurando la tercera etapa de la CEDHJ. Dichas reformas tuvieron el propósito de brindar una mayor independencia al *Ombudsman*, al menos desde el punto de vista formal. Esta tercera etapa se caracterizó por el compromiso de mejorar la calidad del servicio y la agilidad procesal de la Comisión. También se buscó propiciar el acercamiento y el diálogo permanente con las autoridades, evitando a toda costa tanto la confrontación con las mismas, como la presencia estratégica en los medios de comunicación. De este modo, el primer *Ombudsman* que formalmente gozó de autonomía del Poder Ejecutivo, evitó hacer uso de esa misma autonomía, por lo que esta etapa se consideró tanto entre las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática de los derechos humanos, como entre los medios de comunicación, como una etapa gris⁷¹. Justo al final de esta grisácea etapa que culminó el 2 de agosto de 2007, y en un movimiento de reflujo por parte de la sociedad civil, se impulsó la candidatura al Consejo Ciudadano de la CEDHJ de quien esto escribe, lo cual se abordará más adelante.

3.2 El Consejo Ciudadano de la CEDHJ (CCCEDHJ)

De acuerdo con la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), el Consejo Ciudadano de la misma es un órgano de participación civil integrado por el Presidente y ocho consejeros ciudadanos propietarios e igual número de suplentes, que debe estar integrado en forma diversificada de manera que se logre la mayor representatividad social, y que se procura que se conforme con el mismo número de varones y mujeres. Los consejeros ciudadanos, duran cinco años en su cargo, el cual tiene carácter honorífico⁷².

cuatro, parcialmente aceptadas; asimismo, en siete de ellas se acreditó la tortura, según fue dado a conocer el Consejo Ciudadano de la CEDHJ en rueda de prensa llevada a cabo el 21 de febrero de 2007, como lo consigna el diario local *Público* en su edición del día siguiente en el artículo “Presenta Derechos Humanos balance 2001-2006 de Jalisco”.

Mayor información puede encontrarse en el documento *Balance de la administración del Gobierno del Estado encabezada por Francisco Javier Ramírez Acuña, a la luz de las actuaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*, elaborado por el entonces Secretario Técnico del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, Carlos Mercado, a petición del propio Consejo. Es de señalar que tampoco aceptó la macrorrecomendación que hizo la CEDHJ a fin de que iniciara la investigación en contra de 45 funcionarios de la Procuraduría de Justicia del Estado por la acreditación de nueve casos de tortura, según declaró en entrevista el entonces Presidente de la CEDHJ al diario local *La Jornada Jalisco*, el 3 de junio de 2007 (COVARRUBIAS, Jorge, “Establecer una alianza con las autoridades, la apuesta de la CEDHJ”).

71 Jorge Covarrubias da cuenta de esta opinión en su artículo titulado “Jalisco no merece que Barba repita en dirigencia de la CEDHJ: consejero. Es burócrata lector de reglamentos”, publicada en el diario local *La Jornada Jalisco*, el 5 de junio de 2007, en el marco del proceso de renovación de la Presidencia de la CEDHJ. Coincide en su apreciación Jorge Rocha, columnista del mismo diario, en su columna del 8 de junio del mismo año, titulada “Urge la renovación en la CEDHJ”. Esta opinión también se vertió en el marco de una reunión convocada por varios Consejeros Ciudadanos de la CEDHJ, de la que dio cuenta Juan Carlos G. Partida en su artículo “Convocan consejeros a ONG”, publicada en el mismo diario, también el 8 de junio, quien el 19 de junio siguiente vuelve a documentar la opinión: “Arrecian las manifestaciones de repudio a la reelección de Barba en la CEDHJ. Diversas ONG analizan posibilidad de instaurar juicio popular contra el titular del organismo”.

72 Cfr. *Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos*, Art. 11.

3.2.1 Breve análisis de la historia del CCCEDHJ⁷³

El proceso de “ciudadanización” nació con las comisiones gubernamentales de derechos humanos, pues fue en ellas en las que por primera vez se incorporó a los organismos autónomos a ciudadanos independientes que contaban con una trayectoria verificable de participación cívica al margen de los partidos o de las organizaciones de gobierno, pues de esta manera se pretendía crear un contrapeso político a las instituciones del Estado. El CCCEDHJ se planteó desde un principio como una especie de representación de la sociedad civil, de un órgano de participación ciudadana por excelencia, el cual tiene la posibilidad de ejercer una intensa actividad desde el corazón mismo del *Ombudsman*. Entre sus facultades, de acuerdo con el Artículo 15 de la Ley de la CEDHJ, se destacan

- Establecer los criterios generales de actuación de la Comisión.
- Aprobar el reglamento interior de la Comisión y sus reformas, así como ejercer las funciones de órgano normativo interno.
- Proponer al Presidente, todas aquellas acciones y medidas que sirvan para una mejor observancia y tutela de los derechos humanos en el Estado.

En otras palabras, es en esta instancia en la que se discuten y toman las decisiones más importantes, de ahí que resulte estratégica la designación de quienes integrarán el Consejo, así como de quien habrá de presidirlo de ahí que para un gobernante de corte autoritario pudiera resultar importante asegurar que la CEDHJ sea poco crítica y que su desempeño sea de bajo perfil. De hecho, un análisis de la composición del Consejo Ciudadano de la CEDHJ a lo largo de su historia parece indicar que cuando más crítica ha sido la Comisión hacia el abuso de poder por parte del gobernante en turno, y más efectiva ha resultado en la promoción y defensa de los derechos humanos, es cuando ha contado con Consejeros que cuentan con una clara trayectoria de participación y compromiso cívico ya sea que se hayan destacado por su actividad académica crítica, o por su labor profesional y comprometida desde el ejercicio del periodismo o desde la defensa de los derechos humanos en organizaciones de la sociedad civil. En otras palabras, parece ser que el valor y la trascendencia de Consejo Ciudadano se basan tanto en la solvencia moral e intelectual de sus integrantes, como en su carácter de puente hacia la sociedad civil. De este modo, la importancia e impacto del Consejo y, en consecuencia, de la Comisión, dependen de algún modo de los intereses que la mayoría de los Consejeros representan, si bien, de acuerdo con Ackerman, esto no sería suficiente, pues además se requiere de la existencia de una situación de gobierno dividido que se traduzca en el nombramiento de Consejeros que representen una diversidad de opiniones que permitan ventilar diversos conflictos sociales al interior del Consejo mismo⁷⁴, con lo que lo dotan de una mayor legitimidad.

3.2.2 La participación de un ciudadano en el CCCEDHJ

Es importante comentar que la composición del CCCEDHJ en el momento en el que participó quien esto escribe, corresponde a la enunciada al final del apartado anterior, y que esto se explica en buena parte por la presión que ejercieron las organizaciones de la sociedad civil, y por otro porque había en el Congreso de Jalisco un importante grupo de diputados⁷⁵ que, si bien pertenecían al mismo partido que

⁷³ Este apartado es un resumen del apartado 3.3 de REGALADO y MOLOEZNİK, *op. cit.*, pp. 80-85.

⁷⁴ Cfr. ACKERMAN, *op. cit.*, p. 19.

⁷⁵ Se hace mención de los diputados, pues de acuerdo con el artículo 13 de la Ley que rige a la CEDHJ la designación de los consejeros ciudadanos se realizará de conformidad con el procedimiento establecido para la designación del Presidente de la Comisión, para lo cual, según las fracciones I y II del artículo 23 de la misma Ley, se sigue el siguiente procedimiento: El Congreso del Estado expide una convocatoria pública dirigida a los organismos sociales, colegios de

el gobernador en turno, no pertenecían a su mismo grupo político, y hasta cierto punto estaban en pugna con él.

Antes de proseguir, es importante señalar que quien esto escribe no tenía planeado postularse como candidato a Consejero de la CEDHJ, pues en el momento en que se publicó la convocatoria todavía era Consejero de Transparencia en el Municipio de Zapopan, y se había hecho cargo de la coordinación de una licenciatura de nueva creación, por lo que esta perspectiva no aparecía en su horizonte. Sin embargo, dado que la coyuntura era propicia para que se pudiera reforzar la presencia de ciudadanos con compromiso y experiencia en la promoción defensa de los derechos humanos, diversas organizaciones de la sociedad civil y académicos vinculados con el tema se dieron a la tarea de reunir a la mayor cantidad posible de candidatos para renovar el Consejo, pues se reconocía su importante carácter de interfaz socioestatal, y se le veía como un espacio propicio para impulsar la rendición de cuentas del Gobierno Estatal, y en ese contexto propusieron al autor que presentara su candidatura, la cual avalarían, lo que le decidió a hacerlo.

Esas mismas organizaciones se dieron a la tarea de ayudar a los ciudadanos que postularían a prepararse para presentar el examen de conocimientos en torno a los derechos humanos previsto en la convocatoria emitida por el Congreso del Estado para la renovación del Consejo, mismo que no sería vinculante para la selección de los ciudadanos, pero que era un requisito a cubrir. Es claro que el carácter político de la CEDHJ, y por tanto de su Consejo, hicieron que no solo los coordinadores de las fracciones de diputados se interesaran por asegurar la inclusión de gente afín a sus intereses, sino que diversas organizaciones sociales de un signo u otro se avocaran a cabildear a favor de sus “representantes”, más allá de si tenían o no el conocimiento o la experiencia necesarios para serlo. De alguna manera el constatar esto, y participar activamente en ello resultó una experiencia interesante de la forma en que se suelen tomar las decisiones públicas por parte de los diputados locales.

De hecho tanto la experiencia y compromiso acreditados a favor de los derechos humanos por parte de quien esto escribe, mas los contactos a los que se recurrió, directa e indirectamente⁷⁶, si bien sin poder determinar cuáles pesaron más, finalmente dieron como resultado que obtuviera el cargo de Consejero Propietario por cinco años⁷⁷, de acuerdo con la Ley de la CEDHJ, y rindiera protesta el 27 de julio de 2006 en el salón de plenos del Congreso del Estado, junto con los otros tres Consejeros propietarios que se nombraron en esa ocasión, entrando en funciones a partir del 02 de agosto del mismo año, y tomando parte en su primera sesión como miembro del Consejo el 21 de agosto de 2006.

Fue así que la primera sesión le permitió encontrarse con un Consejo diverso tanto desde el punto de vista profesional como desde los intereses que cada quién representaba a su modo. Si bien hay diversidad, es necesario reconocer que de entre las profesiones representadas en el Consejo los abogados tenían el mayor número siendo 6, más el Consejero Presidente que también era abogado, dos

profesionistas, universidades, y a la sociedad en general, con la finalidad de allegarse propuestas de candidatos, y de los candidatos propuestos por la sociedad, el mismo Congreso nombra a los ciudadanos que fungirán como Consejeros de la CEDHJ, ya sea con carácter de propietarios o suplentes, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes. Esto es relevante, pues permite que tanto el Presidente como los Consejeros puedan tener una relativa independencia con respecto al Poder Ejecutivo, que en la práctica es la instancia que más vigilancia recibe por parte de la propia CEDHJ.

76 Entre los directos se puede mencionar claramente al, en aquel entonces, Coordinador de la bancada panista en el Congreso Local, Dip. José María Martínez, quien, como ya se mencionó en una nota más arriba, fue alumno de quien esto escribe en el último semestre de su carrera en el ITESO. También se puede mencionar al Dip. Antonio Muñoz, quien presidía la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana, con quien se tenía contacto a partir del apoyo que se le brindó para llevar a cabo en el ITESO una jornada de consulta ciudadana en torno a la nueva ley de transparencia del Estado, que también ya se había mencionado.

77 *Cfr.* Acuerdo Legislativo 1615/06 del Congreso del Estado de Jalisco.

psicólogos, una trabajadora social, una contadora pública, una licenciada en ciencias de la educación, una maestra de educación preescolar, una licenciada en ciencias de la familia, una administradora de empresas, una licenciada en letras⁷⁸, y quien esto escribe, licenciado en filosofía con estudios de maestría en política y gestión pública, lo que muestra una cierta tendencia a considerar que lo referente a los derechos humanos es más que nada una cuestión jurídica⁷⁹, aunque en la práctica el Consejo ha funcionado más en base a una lógica de interés ciudadano no meramente jurídico, pues ha sido mayor la presencia y participación de quienes no son abogados que de quienes lo son, conforme puede constatar al ver la lista de asistencia, como la lista de integrantes de los diversos Comités creados por el Consejo mismo⁸⁰.

Una cuestión que resulta interesante mencionar dada la dinámica que ha generado en el Consejo, es que conforme al acuerdo tomado en la sesión 124 del 18 de marzo de 2002, solo tienen derecho a voz pero no a voto los Consejeros Propietarios que llegan a la sesión después de las 18:30 horas, por lo que el suplente que actúa en su lugar continúa con derecho a voz y voto. Esta disposición se ha traducido en una mucho mayor participación por parte de algunas de las Consejeras Suplentes, que han demostrado en los hechos una clara vocación por hacer de la CEDHJ una institución al servicio de la ciudadanía, que de algunos Consejeros Propietarios que prácticamente no asisten a las sesiones. Sin embargo, prueba de que esta disposición no es por sí misma disuasoria de la participación de los Consejeros Propietarios es la experiencia misma del redactor del presente, pues si bien por cuestiones laborales no siempre ha podido presentarse a la sesión antes de las 18:30 hrs., un rápido examen de las actas permite reconocer el gran número de puntos de acuerdo propuestos por él, y que han sido aprobados en todas las ocasiones, incluso cuando no tenía derecho a voto, lo que de algún modo parecer implicar que en lo referente a definir el rumbo de un organismo autónomo, que a su vez es una interfaz socioestatal, como lo es la CEDHJ, pesa más la capacidad de argumentación durante las discusiones que la posibilidad de votar y “decidir” formalmente.

De lo aquí expuesto se desprende una primera constatación: no basta con contar con interfaces socioestatales para que se dé, o se empiece a dar, la democratización de la gestión pública; se requiere la existencia de una ciudadanía consciente de que lo es, y dispuesta a llevar a cabo “el difícil aprendizaje de la gestión pública”⁸¹.

Por diversos motivos, el Consejo al que perteneció quien esto escribe resultó ser uno de los más activos y productivos, al menos en cuanto a generación de acuerdos, según comentó en su momento quien fuera su Secretario Técnico, apenas 7 meses después del nombramiento de quien esto escribe, señalando que era el más elevado en toda la historia de la CEDHJ⁸². Tal vez la conciencia de lo que implicaba ser parte de un organismo ciudadanizado que tenían varios de los Consejeros, y el dinamismo que les implicó, llevó al Consejo tener a varias y serias confrontaciones con la Presidencia

78 No se contaba con el dato de los estudios de posgrado de los Consejeros al momento de redactar estas líneas, por lo que no se consignan aquí. Por otro lado, las profesiones no necesariamente son reflejo de los aspectos relativos a los derechos humanos en los que cada Consejero ponía énfasis, pues algunos defendían con mayor interés cuestiones medioambientales, otros los derechos de los niños, algunos más los relativos al género, etc. Además las perspectivas desde las que abordaban los derechos humanos tampoco eran uniformes, algunos podrían caracterizarse como “progresistas”, otros más bien como “conservadores” y algunos más como “radicales”, sin embargo no es la pretensión de este trabajo hacer un examen tan a detalle de las posturas de los demás Consejeros, sino más bien de la forma colectiva en la que actuaban.

79 De hecho, hasta el momento en que esto se escribe, los cuatro Presidentes que ha tenido la Comisión han sido abogados.

80 Cfr. Anexos 2.2 y 2.3.

81 Cfr. ISUNZA VERA, *op. cit.*, p. 271.

82 Acta de la Sesión 197, extraordinaria, del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, celebrada el 12 de febrero de 2007: “El secretario [técnico del CCCEDHJ] informó que se les enviaron todos los acuerdos emitidos por el Consejo Ciudadano durante el 2006, el número, indicó *ha sido el más elevado desde la existencia de la Comisión*”. [Cursivas del autor].

de la Comisión, que tal vez no acertó a reconocer, o aceptar, que se enfrentaba con un Consejo consciente de su ser y quehacer, y que por lo mismo demandaba que se le diera el lugar que le correspondía, cosa que tal vez no habían hecho los anteriores miembros del Consejo. En otras palabras, la negativa de una parte significativa de los miembros del Consejo a transigir con el excesivo formalismo de los funcionarios de la CEDHJ, mismo que aparentemente se utilizaba para encontrar la forma de no cumplir los acuerdos tomados, y al mismo tiempo hacer uso de un discurso que ponía en primer lugar el respeto hacia el Consejo y sus miembros, se tradujo en una serie de batallas por determinar hasta dónde llegaba el poder⁸³ del Consejo, mismas que se tradujeron en el desgaste y posterior salida de la organización tanto del Secretario Técnico en turno, como del Presidente de la CEDHJ.

Para quien esto escribe dichas disputas fueron una buena fuente de aprendizaje, pues la experiencia adquirida en el Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan ya le había preparado para estar al tanto de los aspectos básicos del desarrollo de las sesiones de un Consejo, lo que aunado a su experiencia en el campo de la promoción y defensa de los derechos humanos, le brindó las herramientas necesarias para poder incidir más y mejor en el sentido de la disputa.

Estas disputas se dieron ya desde la segunda sesión de Consejo en la que el autor participó, misma en la que se presentó el presupuesto para el 2007 por parte del Director Administrativo de la Comisión, y el cual se pretendía que fuera aprobado en la misma sesión⁸⁴. En general, en dicha ocasión la discusión se fue por el lado de que no era posible aprobar en esa sesión el presupuesto, dado que no se contaba con más información que con la que se presentó en la sesión, y debido a ello se acordó posponer la decisión y abordar el tema del presupuesto en una reunión extraordinaria posterior. De algún modo para el autor del presente comenzó a tomar forma la conciencia de lo que implicaba la “dignidad” de ser un Consejero Ciudadano, pues en general la oposición a la aprobación del presupuesto se derivaba de la negativa de varios Consejeros a actuar como una simple “oficialía de partes” de la CEDHJ, pues se les pedía convalidar con su aprobación decisiones ya tomadas por la Presidencia en conjunto con su personal, negándoseles en los hechos el derecho a definir, al menos presupuestalmente, el rumbo de la CEDHJ, que es parte de sus atribuciones. De este modo se acordó convocar a otra sesión extraordinaria, a fin de que los Consejeros pudieran revisar con detalle la propuesta de presupuesto, y hacerle las modificaciones que considerasen pertinentes.

Sin embargo, conforme al Acta de la Sesión 191, desde que se dio lectura a la propuesta de orden del día de esa siguiente sesión uno de los Consejeros tuvo a bien proponer que se incluyera en el punto tercero del mismo la frase “Análisis y” antes de “aprobación del Proyecto de Presupuesto 2007”. Esto es ejemplo del formalismo comentado arriba, pues desde la propia redacción del orden del día se asumía por parte de la CEDHJ que efectivamente se aprobaría el presupuesto, y que básicamente para eso habían acudido a la sesión los Consejeros. La discusión siguió en esos términos, pues otro Consejero preguntó si como responsables de autorizar el proyecto podían intervenir de alguna manera en la decisión de qué es lo que se considera necesario llevar a cabo y hacer los ajustes necesarios. El Director Administrativo de la CEDHJ precisó que desde su punto de vista el Consejo no cuenta con facultades de administración, sino de opinión y propuesta, por lo que opinó que la intervención del Consejo respecto del presupuesto se reducía a la aprobación del proyecto del mismo⁸⁵. Sin embargo,

83 Conscientemente se hace uso aquí del concepto de “poder” por resultar sociológica y políticamente más apropiado que el de “atribuciones”, más bien jurídico, para describir la disputa que se dio por controlar el campo de la toma de decisiones institucionales en la CEDHJ.

84 Cfr. Acta de la Sesión 190, extraordinaria, del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, celebrada el 28 de agosto de 2006.

85 Cfr. Acta de la Sesión 191, extraordinaria, del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, celebrada el 29 de agosto de 2006. Se celebró al día siguiente de la anterior en virtud de lo cercano de la fecha estipulada por la Secretaría de Finanzas para la

otro Consejero argumentó que entre las atribuciones del Consejo se encuentran las de establecer los criterios generales de actuación de la Comisión y proponer al Ejecutivo del Estado el proyecto del presupuesto, de ahí se desprende la posibilidad de tener participación para conocer qué se va a proponer, lo que incluye la participación en la asignación del presupuesto, interpretación que fue validada por mayoría, de ahí que se emitieran los siguientes acuerdos (resaltados del autor)⁸⁶:

3/191/2006: Por unanimidad se aprobó **garantizar que los rubros de capacitación no sufran modificación en el presupuesto**, y que en caso de reasignaciones no se le reduzcan montos en la misma proporción que a los demás, otorgándole un trato preferencial.

4/191/2006: Por unanimidad se aprobó garantizar que durante 2007 exista presupuesto para trabajar en un **diagnóstico institucional** que permita crear acciones estratégicas dentro de un nuevo plan, incluyendo como parte de ésta las propuestas presentadas por el consejero Misael Hernández.

5/191/2006: Por unanimidad se aprobó que una vez autorizado el presupuesto por parte del Congreso del Estado, **se convoque a sesión extraordinaria para que el consejo conozca el estado del presupuesto de egresos de 2007 y participe en sus reasignaciones**.

6/191/2006: Por unanimidad se aprobó el presupuesto de egresos de la CEDHJ para 2007 por un monto de \$60'285,000 (sesenta millones doscientos ochenta y cinco mil pesos).

Lo aquí expuesto deja clara la lucha por el poder en algo fundamental en cualquier organización pública: el control del Presupuesto.

En general el resto de la sesión se dedicó a discutir la posibilidad de llevar a cabo un diagnóstico estratégico de la CEDHJ, a fin de poder aprovechar al máximo el poco o mucho presupuesto con que se cuenta; esta propuesta ha vuelto a aparecer en repetidas ocasiones y sin embargo es necesario reconocer que no ha sido llevada a práctica por parte de los Consejeros, lo que ha implicado la pérdida de una oportunidad de definir claramente el rumbo de la CEDHJ⁸⁷.

Más adelante, se integró un Comité que se encargó de acudir al Congreso del Estado a cabildear a favor del Presupuesto propuesto para el 2007⁸⁸, pese a lo cual solo se le aprobaron a la CEDHJ \$50'000,000, como ya lo habían anticipado algunos de los diputados con los que se habló, quienes incluso aseguraron que el Gobernador Electo había accedido a la propuesta de dos diputados de su partido de retener 10 millones del presupuesto de la Comisión para que después fueran los funcionarios de la misma a gestionarlos con él, ya en su carácter de Gobernador⁸⁹. Sin embargo esta gestión nunca se llevó a cabo, al menos no de manera oficial y pública, pues posteriormente se acordó que el mismo Comité que llevó a cabo el cabildeo participaría en la eventual entrevista con el Gobernador, a fin de

entrega del presupuesto para el 2007.

86 *Cfr. ibid.*

87 De hecho el Acuerdo 4/196/2007 establece que: "Por unanimidad se aprobó la creación de un comité que analice y presente una propuesta de planeación estratégica de acuerdo con las necesidades de la institución, que estará integrado por Alberto Bayardo, Emma Valadéz, Francisco Pérez, Paola Lazo, María González y Miguel Ángel Sánchez".

88 Acuerdo 5/194/2006: "Por unanimidad se aprobó integrar el Comité Permanente de Vinculación con el Congreso del Estado, cuyo objetivo en estos momentos es gestionar la autorización del presupuesto en los términos aprobados por el Consejo Ciudadano (se integró por Alberto Bayardo Pérez Arce, Luis Cisneros Ruvalcaba, Misael Hernández Barrón, Araceli Sánchez Huante y Francisco Javier Pérez Chagollán)".

89 Esta situación se ventiló durante el seguimiento a los asuntos pendientes del Consejo, conforme se consigna en el Acta de la Sesión 196 ordinaria llevada a cabo el 15 de enero de 2007.

dar transparencia a lo que ahí se acordara, y de esa manera evitar que se amarraran las manos a la CEDHJ⁹⁰, sin que quedara claro por qué nunca se concertó esa cita.

Una segunda disputa se dio en la Sesión 200 del Consejo, como quedó asentado en el Acta respectiva, pues el Comité de Planeación Estratégica había solicitado la presencia de todos los Directores de la CEDHJ en la misma, a fin de interrogarlos acerca de las necesidades y retos que percibían en su respectiva área de trabajo, y así se le había hecho saber al Secretario Técnico del Consejo. Sin embargo, al inicio de la sesión el Secretario indicó que se haría un análisis de la información solicitada por el Comité mencionado, la cual había sido remitida a los integrantes del Consejo. Al ser cuestionado por Consejeros integrantes del Comité acerca del porqué de la ausencia de los directivos, el Secretario comentó que no se consideró contar con la presencia de todos los directores de área y visitadores generales, debido a que previamente había realizado una entrevista con cada uno de ellos a fin de recabar los datos que cada uno de los funcionarios responsables de área consideraba necesario integrar en su presupuesto. Algunos Consejeros dijeron no estar de acuerdo con esa decisión ya que la instrucción que se le había dado fue de que se asegurara de contar en la Sesión con la presencia de cada uno de los responsables de área para conocer de viva voz los requerimientos y actividades presupuestados. Motivado por este reclamo el Presidente giró instrucciones para que se localizara a los visitadores generales y directores de área a fin de que hicieran acto de presencia en la Sesión y presentaran su presupuesto de manera puntual⁹¹.

Mientras tanto, se discutió acerca de esta situación, y una Consejera perteneciente al Comité de Planeación Estratégica solicitó que en lo sucesivo cuando se haga una petición que involucre al Consejo y que por alguna circunstancia deban cambiarse los criterios de la solicitud, se tome en cuenta la opinión de sus integrantes. En respuesta a ello, el Secretario señaló que era posible evitar que esta situación se repitiera informando de las reuniones de los Comités al Presidente, a fin de que pudiera enviar a un funcionario que lo representará, pues de esa manera se podrían evitar malos entendidos. Esto fue refutado por otro Consejero que hizo notar que a pesar de no tratarse de un acuerdo, la petición de unos Consejeros debió haberse cumplido, y recordó que esta misma situación que ya se había dado antes pues en otra Sesión se había determinado publicar en cierta fecha en medios comunicación impresa un pronunciamiento del Consejo respecto de los comentarios en contra de la CEDHJ vertidos por el Cardenal Arzobispo de Guadalajara, y no fue sino hasta una semana después que esto se llevó a cabo, sin haberse consultado al Consejo; lo mismo había ocurrido con otro acuerdo concerniente a la publicación de la convocatoria de un Concurso de fotografía. El Presidente se excusó diciendo que en ambos casos no había sido posible realizar los acuerdos en los tiempos estipulados debido a circunstancias supervenientes. Finalmente se llegó al acuerdo de que en lo sucesivo ante circunstancias supervenientes, se avise previamente a los integrantes del Consejo las causas por las que no se puede ejecutar algún acuerdo en el tiempo determinado para ello⁹².

Después de esta discusión se llevó a cabo la entrevista con los directivos a los que originalmente se esperaba en la Sesión, y en función de la misma se fueron estableciendo criterios a seguir. Sin embargo,

90 Cfr. TORRES, Raúl, “Los 10 mdp, para atar de manos al organismo: Aldana Maciel”, en *La Jornada Jalisco*, 25 de mayo de 2007: “Los 10 millones de pesos que el gobernador del estado, Emilio González Márquez, ofreció a la CEDHJ ya estaban pactados desde antes de que empezara su administración y tienen como objetivo atar de manos a la comisión, denunció Julio César Aldana Maciel, consejero propietario del organismo, quien además afirma que el actual presidente, Carlos Barba, impidió que esta denuncia se hiciera pública desde febrero pasado”.

91 Cfr. Acta de la Sesión 200, ordinaria, del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, celebrada el 26 de marzo de 2007.

92 Acuerdo 4/200/2007: “Por unanimidad se aprobó que en lo sucesivo de existir causas supervenientes que impidan la ejecución del algún acuerdo tomado por el Consejo Ciudadano, se informe de ello a sus integrantes”.

esta sesión sacó a flote una serie de asuntos que se iban percibiendo como un patrón de conducta enfocado a minimizar la incidencia del Consejo en el funcionamiento de la Comisión, mismo que se fue haciendo cada vez más reiterado conforme el Consejo fue haciéndose cargo cada vez más decididamente de sus atribuciones. Poco a poco esto generó una situación de tensión con dos funcionarios en particular: El Presidente de la Comisión, que de acuerdo con la Ley también lo es del Consejo, y con el Secretario Técnico, quien de acuerdo con la Ley de la CEDHJ debería hacerse cargo de los asuntos que le encomendaba el Consejo, pero que acusaba un serio retraso en la atención a los mismos⁹³. Finalmente, en vista de esta situación, y tal vez previendo que era posible que de ella se derivara el inicio de un procedimiento para destituirlo por parte del Consejo, el Secretario Técnico presentó su renuncia a la CEDHJ el 14 de mayo de 2007, misma que le fue aceptada⁹⁴.

Es importante señalar la importancia estratégica que para el Consejo tiene la figura del Secretario Técnico del Consejo, pues conforme al artículo 21 de la Ley de la CEDHJ es el servidor público encargado de auxiliar a los consejeros ciudadanos y al Presidente en el desempeño de sus funciones, y por ello es designado por cinco años por el Consejo Ciudadano, después de ser elegido de entre una terna propuesta por el Presidente de la Comisión, y puede ser ratificado cuantas veces se crea conveniente. Dicho Secretario tiene entre sus atribuciones las siguientes: proporcionar los informes que le soliciten los consejeros ciudadanos; dar seguimiento a los acuerdos, declaraciones y decisiones que emita el Consejo; y realizar los estudios que le pida el mismo. Dados estos antecedentes, es comprensible que a raíz de la renuncia de quien hasta ese momento se había desempeñado en ese puesto se diera una disputa por designar a quien le sustituiría. De este modo en el Acuerdo 3/202/2007 se aprobó por unanimidad que el Presidente presentara una terna de aspirantes a ocupar el cargo de Secretario Técnico del Consejo dentro del término de 22 días. Ahora bien, dado que este proceso se dio en el contexto de la discusión en torno a la posible ratificación o sustitución del Presidente de la Comisión, este pretendió posponer la designación del Secretario Técnico, proponiendo en su lugar la designación de uno provisional, argumentando que quien fuera el Presidente de la Comisión debería participar en su elección, puesto que trabajarían muy de cerca. Dicho argumento se rechazó, precisando que el Secretario lo era del Consejo en su conjunto, no solo del Presidente, por lo que se acordó que el nombramiento que en su caso se hiciera sería definitivo y no provisional⁹⁵, y que además el Consejo definiría el perfil que los aspirantes deberían cubrir, conforme a sus atribuciones⁹⁶.

Mientras se designaba al nuevo Secretario Técnico, se nombró a una persona que se hizo cargo de manera interina de la Secretaría Técnica, pero la forma en que todo el proceso se estaba llevando a cabo despertó la sospecha en algunos Consejeros de que se intentaría remover de su puesto a la secretaria de la Secretaría Técnica, con el consecuente retraso y pérdida de información que de ello podría derivarse, por lo que se convocó a una Sesión extraordinaria⁹⁷ para evitar que ello ocurriera, lo que derivó en una cuarta disputa con el Presidente, pues consideró que el Consejo estaba tratando de pasar por encima de

93 Como evidencia de que se tenía esta percepción puede citarse el Acuerdo 10/215/2007: “Por unanimidad se acordó iniciar una revisión en la Secretaría Técnica para detectar si hay o no antecedentes del Modelo de Equidad de Género, y de no ser así, se inicie un procedimiento de responsabilidad administrativa al anterior Secretario Técnico. Además, **se acordó revisar la existencia de las actas de Consejo Ciudadano y el estado que guardan a partir del año 2006 a la fecha**”. [Negritas del autor]

94 Cfr. Minuta de la Sesión 202, extraordinaria, del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, celebrada el 14 de mayo de 2007.

95 Acuerdo 4/202/2007: “Por unanimidad se aprobó que el nombramiento que en su caso haga el Consejo Ciudadano del Secretario Técnico será definitivo y no provisional”.

96 Acuerdo 6/202/2007: “Por unanimidad se aprobó que en el Orden del día de la siguiente sesión se agregue un punto para definir el perfil que habrán de cubrir los aspirantes de conformidad a los principios jurídicos y el contexto institucional”.

97 Cfr. Minuta de la Sesión 204, extraordinaria, del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, celebrada el 05 de junio de 2007.

sus atribuciones, entre las que se cuentan las de remover o reasignar al personal de la Comisión, pese a lo cual se generó un acuerdo en el que se le pedía que no hiciera uso de esa atribución en el caso de la secretaria mencionada, hasta en tanto no se consolidara en su puesto el nuevo Secretario Técnico⁹⁸, acuerdo que fue respetado.

Tras de este paréntesis, la disputa por el nombramiento del nuevo Secretario Técnico continuó, para lo cual, en uso de sus facultades, el Consejo estipuló los requisitos que el nuevo Secretario debería reunir⁹⁹, y posteriormente se reunió para entrevistar a los integrantes de la terna propuesta por el Presidente, misma que según él reunía los requisitos estipulados, lo que no fue ratificado por la mayoría de los Consejeros, pues consideraron que había aspectos que no cubrían, por lo que se desechó la terna y se procedió a solicitar que a la brevedad se presentara una segunda terna¹⁰⁰. Tal vez esto no fue del agrado del Presidente, pero lo acató.

La siguiente sesión fue la más dura en esta disputa; la sola transcripción de los argumentos que se presentaron abarca 7 páginas a renglón seguido¹⁰¹, señal de la tensión que se generó. Dicha tensión era normal, pues para ese momento ya estaba por definirse quién sería el nuevo Presidente de la Comisión, y cada vez parecía menos probable que se reelegiría a quien en ese momento ocupaba el cargo, pese a lo cual, para el Consejo, fuera cual fuera el resultado de la elección, era de suma importancia contar con un Secretario que estuviera claramente a su servicio, y no solo al servicio del Presidente, pues cada vez era más clara la percepción de los Consejeros de que no se había avanzado más en los asuntos que les resultaban más importantes precisamente porque en los hechos no se había contado con alguien que diera cauce a los acuerdos¹⁰².

Al mismo tiempo, el clima de desconfianza hacia quien ejercía la Presidencia de la Comisión había ido en aumento, pues en repetidas ocasiones se hicieron señalamientos en el sentido de que pese a que los funcionarios de la Comisión guardaban las formas en el trato hacia los Consejeros, en los hechos no había respeto hacia el Consejo disponía, pues no se ejecutaban sus disposiciones¹⁰³.

De esta manera, y en este clima de confrontación, en la sesión ordinaria celebrada el 16 de julio de 2007, habiendo sido ya nombrado un nuevo titular de la Presidencia de la Comisión, que tomaría posesión del cargo dos semanas después, se libró la batalla final por el nombramiento del Secretario Técnico entre el Consejo y el Presidente saliente de la Comisión, Carlos Barba¹⁰⁴. Observando el proceso a la distancia parecería que hubo una respuesta desmesurada por parte de algunos Consejeros en cuanto a la composición de la nueva terna, pues hubo intentos de volver a desecharla, pero es claro que este clima no era gratuito, y haciendo un recuento de los asuntos que el anterior Secretario había

98 Acuerdo 2/204/2007: “Por mayoría con la abstención del Consejero Presidente se aprobó que el Consejo Ciudadano le manifiesta su interés al Presidente para que se mantenga en su puesto a Martha Patricia Balderas Ornelas, por lo menos hasta entre tanto no se haga la sustitución del Secretario Técnico y éste se consolide en el desempeño de su cargo, a excepción de que ella desee su cambio”.

99 Acuerdo 5/203/2007: “Se aprobó por mayoría con la abstención del consejero presidente el perfil que el Consejo Ciudadano solicita al Presidente reúna los integrantes de la terna para elegir al Secretario Técnico, el cual consiste en lo siguiente: a) Los señalados por la Ley y el reglamento de la Comisión; b) Conocimientos en derechos humanos; c) Experiencia en la defensa integral de los derechos humanos y conocimiento amplio del trabajo de la Comisión; d) Se incluya no necesariamente un candidato de la sociedad civil; e) Se incluya a hombres y mujeres; f) Tenga conocimientos del contexto estatal”.

100 Acuerdo 3/205/2007: “Se acuerda por unanimidad que en esta fecha no se practicará la votación para designar titular de la Secretaría Técnica del Consejo Ciudadano”.

101 Cfr. Acta de la Sesión 208, ordinaria, del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, celebrada el 16 de julio de 2007.

102 Cfr. *Ibid.*

103 Cfr. *Ibid.*

104 Cfr. *Ibid.*

dejado sin atender, al parecer con la anuencia del Presidente, era de esperarse que los Consejeros más interesados en ayudar a hacer de la Comisión una verdadera interfaz socioestatal desconfiaran, pues también se tenía la idea de que sistemáticamente se estaban realizando maniobras que impedían que el Consejo fuera más allá de cubrir los requisitos protocolarios que el nombramiento implicaba. Ejemplo de ello resultaba la forma en que se redactaban los acuerdos, si es que se redactaban como tales, pues en general el Consejo no revisaba a fondo las actas, ni supervisaba la redacción de los acuerdos, lo que en los hechos abría el espacio para que no se le diera seguimiento a asuntos que varios Consejeros asumían que se habían estipulado como acuerdos, pero que no había manera de demostrarlo pues no había quedado constancia de ello¹⁰⁵. A partir de que se tomó conciencia de esa situación el Consejo revisa siempre la redacción de los acuerdos, y se asegura que se les avale mediante el voto; esta situación es una más de las muchas que implican el “difícil aprendizaje de la gestión pública”.

También es importante hacer notar que el nombramiento del nuevo Secretario Técnico estuvo a punto de causar una ruptura en el Consejo, a no ser por la intervención de quien esto escribe, que tras de un fuerte intercambio de señalamientos personales con el Presidente, finalmente propuso con suficiente fuerza el que se le concediera el beneficio de la duda a los integrantes de la terna propuesta, y se eligiera de entre ellos al que se considerara más apto para la labor¹⁰⁶. De esta manera, y tras la fuerte discusión que se había suscitado, es probable que se dejara claro al nuevo Secretario que su permanencia en el puesto dependía de su actitud hacia el Consejo, con lo que se ganó un nuevo espacio de incidencia en el actuar de la Comisión, pues el nuevo Secretario se abocó a cumplir con lo que en su caso estipulan tanto la Ley como el Reglamento de la CEDHJ, pese a posturas contrarias a la “intromisión” del Consejo en los asuntos “internos” de la Comisión, y esto se logró antes de que asumiera el cargo el nuevo Presidente, quien se encontró a su llegada al organismo con un Consejo autónomo e independiente, con el que al parecer prefirió pactar para no desgastarse inútilmente¹⁰⁷.

Esta actitud de desconfianza y hermetismo parece ser algo típico de los organismos autónomos, según lo expresa Ackerman en su libro titulado *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, quien encuentra que justamente el organismo autónomo menos eficiente es la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y al parecer esto se debe en buena medida a la falta de compromiso de sus consejeros ciudadanos con la vigilancia del desempeño de la organización, lo que en los hechos deja al Presidente totalmente a cargo de todo, pues el Consejo solo convalida lo decidido por el Presidente. Es importante señalar que entre las razones que pueden explicar esta falta de compromiso de los Consejeros, Ackerman señala las siguientes: a) El hecho de que los consejeros sean personas muy respetadas por su trayectoria hace que traten de que su prestigio no se erosione debido al papel que juega la institución; b) el hecho de que no perciban ninguna remuneración también juega en contra de que se involucren más activamente en la marcha de la institución. Ambos factores se unen y crean los incentivos para que el Consejo busque actuar de manera “neutral” y “sensata”, en vez de hacerlo de una manera más inquisitoria y suspicaz. De esta manera, los consejeros se vuelven pasivos y se limitan a participar en las declaraciones del *ombudsman*, y a asistir a las actividades formales. Esta dinámica se extiende a las sesiones del Consejo, en las que se discuten casos particulares y se deja de lado la situación general de los derechos humanos en México¹⁰⁸.

105 Cfr. Acta de la Sesión 215, ordinaria, del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, celebrada el 20 de agosto de 2007.

106 Cfr. Acta de la Sesión 208, ordinaria, del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, celebrada el 16 de julio de 2007.

107 Cfr. Acta de la Sesión 213, extraordinaria, del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, celebrada el 6 de agosto de 2007, en la que se tomó el Acuerdo 2/213/2007: “El Consejero Presidente asumió ante el Pleno del Consejo Ciudadano, incluir en su plan de trabajo para los próximos cinco años, los puntos que conforman el documento titulado ‘Criterios Generales de Actuación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco y su Consejo Ciudadano’”.

108 Cfr. ACKERMAN, *op. cit.*, p. 177.

En cambio, el mismo Ackerman explica que el organismo autónomo más dinámico en su momento lo fue el Instituto Federal Electoral (IFE), precisamente porque así lo fue su Consejo Ciudadano, que no se conformó con cumplir estrictamente con lo que la Ley establecía como sus funciones, sino que “asaltaron” al organismo y se “apoderaron” de él, y los motivos son precisamente los contrarios a los enunciados en el párrafo anterior: a) Los Consejeros del IFE eran relativamente desconocidos, lo que se tradujo en una presión adicional por tener un buen desempeño, pues era lo único que les podía asegurar un futuro fuera del Instituto; y, b) el hecho de ser remunerados por ser Consejeros, lo que favorecía que pudieran dedicarse a fortalecer a la institución¹⁰⁹. Tal vez el primero de estos pudiera aplicarse al caso aquí analizado, al menos al momento de escribir estas líneas, pero resulta difícil asegurar que sea un proceso que se va a consolidar, pues el hecho de la no remuneración puede resultar a la larga un obstáculo bastante difícil de salvar.

Lo que queda más o menos claro, es que el anterior Presidente de la Comisión difícilmente hubiera podido sostener el paso que el Consejo iba adquiriendo, y tal vez así lo intuyeron los diputados que decidieron no ratificarlo, y apostar por alguien más dinámico.

Hablar de dinamismo remite a una quinta batalla que se venía librando paralelamente a la anteriormente descrita, y es la que tiene que ver con el uso de los recursos de la Comisión para hacer frente a situaciones que el Consejo consideraba de atención urgente. Tal vez por la inercia que la falta de activismo de Consejos anteriores había propiciado, cuando el Consejo deseaba que se hicieran pronunciamientos claros y contundentes en casos en los que se reconocía una falta grave a los derechos humanos, y de que dichos pronunciamientos fueran publicados en medios de comunicación impresos mediante inserciones pagadas, esto se posponía, o se argumentaba que no se tenían recursos para ejecutarlo.

Esto quedó en evidencia en el caso de la agresión que sufrió un miembro del Consejo por parte de personal de seguridad pública destacado en el Congreso del Estado, en el marco de la designación del nuevo Presidente de la Comisión. Ante estos hechos, varios Consejeros tomaron la iniciativa de convocar a una sesión extraordinaria en la que se redactaría un pronunciamiento en torno a los mismos, y se expresaría el respaldo al Consejero agredido y así se hizo, pero cuando, después de una larga discusión con el Presidente saliente en cuanto a los términos del mencionado pronunciamiento, se pretendió hacer uso de los recursos de la Comisión para convocar a una rueda de prensa se informó que ya era tarde para hacerlo, porque se tenía un tiempo límite para hacer circular la invitación, y este ya se había rebasado, situación de la que no se había informado oportunamente a los Consejeros, “por respeto la forma de la sesión” (!?), por lo que se proponía que el pronunciamiento se llevara a cabo en otro momento¹¹⁰. No es necesario describir la molestia que esta situación suscitó entre los Consejeros, quienes expresaron su malestar, lo que orilló a que finalmente se hicieran las gestiones necesarias para que se pudiera hacer el pronunciamiento público en los términos en que lo había estipulado el Consejo¹¹¹. Probablemente esta situación motivó a que en las siguientes ocasiones los encargados de la

109Cfr. *idem*. y pp. 115-116.

110Cfr. Acta de la Sesión 207, extraordinaria, del Consejo Ciudadano de la CEDHJ, celebrada el 4 de julio de 2007.

111Cfr. *ibid*. En dicha sesión se llegó a los siguientes Acuerdos: 2/207/2007: “Por unanimidad se aprobó realizar rueda de prensa para emitir pronunciamiento sobre los hechos en que fueron violentados derechos humanos del consejero Misael Edgar Hernández Barrón. 3/207/2007 Por unanimidad se aprueba la constitución de una comisión integrada por los consejeros Misael Edgar Hernández Barrón y Alberto Bayardo Pérez Arce, así como el segundo visitador general, Arturo Martínez Madrigal, para redactar el documento que se presentará a los medios de comunicación el día 5 del mismo mes y año, en base al original del pronunciamiento presentado por el consejero Misael, plasmando mayor firmeza y contexto en el mismo y dando a conocer la actuación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en relación a las quejas

Comunicación Social de la Comisión atendieran más diligentemente las disposiciones del Consejo, aunque también pudiera relacionarse ese cambio de actitud con el hecho de que el siguiente Presidente, Felipe de Jesús Álvarez, no tenía reparos en aparecer ante los medios de comunicación masivos.

Una mención aparte corresponde a la relación que el Consejo ha mantenido con diversas organizaciones de la sociedad civil, mismas que si bien han sido respetuosas del cargo y atribuciones de los Consejeros, sí se han encargado de nutrirlos con propuestas y sugerencias. Esto ha sido así para no desentenderse de aquellos a los que impulsaron al cargo, y evitar que debido a la falta de respaldo dejaran de lado sus responsabilidades en el Consejo, y terminara repitiéndose la situación de anteriores Consejos que solo convalidaban las decisiones de los funcionarios de la Comisión.

Por lo que se refiere a la disputa por la Presidencia de la CEDHJ un dato a tener en cuenta es que por parte de la CEDHJ participaron 4 personas: quien tenía el cargo de Presidente en ese entonces, Carlos Barba, el entonces director de quejas, César Orozco, y dos Consejeros Ciudadanos, Alejandro Sánchez, y Alberto Bayardo, quien esto escribe¹¹². De entrada esto refleja una división en la forma en que se concebía a la Comisión y el rumbo que debía de seguir, misma que se originó en las distintas formas de entender el papel del Consejo Ciudadano. Solo así se explica que el Consejo no haya respaldado la pretensión del entonces Presidente de repetir su cargo por un segundo periodo, que no le haya defendido de las críticas y que incluso se haya propiciado por parte de algunos Consejeros la reunión de distintas organizaciones para definir el perfil que debería tener quien se hiciera cargo de la CEDHJ, lo que a su vez derivó en un rechazo de la reelección de su titular¹¹³.



Ilustración 3: Portada del diario local *La Jornada Jalisco* del 8 de junio de 2007. La nota y la foto principales están dedicadas a una reunión organizada por miembros del CCCEDHJ.

iniciadas por los hechos acontecidos el 28 de junio de 2007, en el Poder Legislativo”.

112Cfr. la lista publicada en PARTIDA, Juan Carlos G., “Arrecian las manifestaciones de repudio a la reelección de Barba en la CEDHJ”, en *La Jornada Jalisco*, 19 de junio de 2007. Entre la veintena de candidatos, además de los cuatro ya mencionados, se incluyeron varias ex-Consejeras Ciudadanas de la CEDHJ: María Gerardo Razo Saldaña, Alejandra de Gante Casas y Raquel Gutiérrez Nájera.

113Cfr. PARTIDA, Juan Carlos G., “Convocan consejeros a ONG” en *La Jornada*, 08 de junio de 2007; *ibid*, “Arrecian las manifestaciones de repudio a la reelección de Barba en la CEDHJ”, en *La Jornada*, 19 de junio de 2007; RELLO, Maricarmen, “Entregan consejeros perfil del próximo titular de Derechos Humanos” en *Público*, 27 de junio de 2007.

No es claro hasta qué punto pesaron en la decisión de los diputados estas manifestaciones, pues hasta el final se mantuvo la posibilidad de reelegir al Presidente, si bien no fue así, sí obtuvo alrededor de la tercera parte de los votos de los diputados.

Una vez designado el nuevo titular de la CEDHJ, el Consejo se dio a la tarea de recabar los Criterios Generales de Actuación de la CEDHJ y su Consejo Ciudadano¹¹⁴, mismos que le fueron entregados al nuevo Presidente, quien los asumió plenamente¹¹⁵, con lo que de este modo culminó el trabajo de un año como Consejero Ciudadano de quien esto escribe.

A modo de conclusión de este apartado resulta necesario destacar los siguiente: Si se desea que un Consejo como el aquí estudiado funcione se requiere de lo siguiente:

Conformar un equipo compacto, capaz de discutir a fondo los asuntos que se tocan, sin dejar que esa discusión lo divida, sino que al contrario, le permita fijar mucho más claramente las posiciones que han de asumirse, y defenderlas, para lo cual es importante que las organizaciones de la sociedad civil ocupen los espacios que abren las interfaces socioestatales como estas.

Al mismo tiempo, es necesario que quienes integran el Consejo encuentren la manera de mantenerse en contacto con organizaciones sociales que les retroalimenten acerca de su desempeño, así como del de la Institución en su conjunto, de manera que no pierdan la motivación para seguir con su encargo.

Ayuda mucho el hecho de que la renovación del Consejo se haga en forma escalonada, pues permite que se pueda pasar a la siguiente “generación” el aprendizaje de la gestión pública llevado a cabo por los miembros anteriores.

No obstante lo anterior, se hace necesario contar con instancias de capacitación proporcionadas por otras instituciones educativas con experiencia en el área de trabajo del organismo, de manera que se pueda oxigenar la participación en el Consejo. Dicha capacitación debería enfocarse tanto en aspectos básicos de la gestión pública, como en favorecer el que se tomen decisiones de largo alcance en lo que respecta al diseño institucional del organismo, y se concentren los esfuerzos en analizar la situación global de los derechos humanos en el Estado, dejando el seguimiento de casos concretos a las organizaciones de la sociedad civil interesadas en ellos.

Tal vez también en este caso convendría generar espacios de colaboración/convivencia con los otros consejos ciudadanos presentes en el Estado, aun cuando no trabajen en torno a la misma problemática, pues la existencia de redes de consejeros podría propiciar la sinergia en sus respectivas labores. Al mismo tiempo valdría la pena contar con espacios de ese mismo tipo para intercambiar experiencias con los consejos homólogos pertenecientes a otros Estados.

Aquí también se hace necesario señalar que para que los integrantes de un Consejo puedan involucrarse a fondo en el rediseño y desarrollo institucional de su organismo requieren de una remuneración que les permita dedicarse a ello por lo menos de medio tiempo, pues de otra manera no es posible que puedan dar seguimiento a las líneas generales de actuación por ellos establecidos.

114Cfr. Acuerdo 4/210/2007 del Consejo Ciudadano de la CEDHJ.

115Cfr. Acuerdo 2/213/2007 del Consejo Ciudadano de la CEDHJ.

4. El CCTZ y el CCCEDHJ: un análisis institucional comparado

Desde una perspectiva comparada, lo primero que llama la atención de estos dos Consejos Ciudadanos (o interfaces socioestatales) es su competencia: el CCTZ es un organismo de competencia municipal, mientras que el CCCEDHJ es un organismo de competencia estatal. Lo segundo, y relacionado con lo anterior, es que el CCTZ es un organismo de rendición de cuentas directo, mientras que el CCCEDHJ es un organismo de rendición de cuentas de segundo orden, es decir, es un organismo al que le rinde cuentas un organismo para la rendición de cuentas. Sin embargo, esta constatación no basta para establecer claramente cuál de ellos puede ser más efectivo en la realización de su encomienda, y sobre todo, no permite establecer la razón de esa efectividad. Es por ello que Ackerman propone que se utilice una metodología realista para evaluar el desempeño de un organismo autónomo, pues intentar medir el impacto que ha tenido en el mundo exterior resulta muy complicado, primero por la extrema complejidad que implicaría diseñar los indicadores con los que se pudiera medir objetivamente el impacto de un organismo de la naturaleza de los aquí analizados en las realidades humanas en las que pretende influir, aunado al enorme esfuerzo que implicaría reconstruir las modificaciones que ha ido introduciendo en la realidad social; de ahí que, siguiendo a Barzelay¹¹⁶, haya elaborado una metodología en base a cuatro dimensiones: la solidez de la estructura del organismo, su funcionamiento, sus productos, y la forma en que la sociedad se ve afectada como resultado del funcionamiento del organismo¹¹⁷.

Para analizar dichas dimensiones es necesario dar respuesta a las siguientes preguntas¹¹⁸, en cuanto a:

1. Solidez de la estructura del organismo:

- a. *Interna*: ¿Está claro quién exactamente debería seguir las órdenes de quién y quién es el responsable de qué?
- b. *Externa*: entre organismos autónomos e instituciones gubernamentales:
 - i. ¿Cuál es el grado de autonomía que tiene el organismo autónomo respecto de influencias externas que puedan corromper sus operaciones?; y,
 - ii. ¿Cuál es el alcance de sus atribuciones legales para obligar a otros organismos a cooperar con sus investigaciones, funcionamiento y sanciones?

2. Funcionamiento de un organismo autónomo: Eficiencia y flexibilidad de los procedimientos formales e informales.

- a. ¿El organismo funciona de acuerdo con la teoría del “bote de basura” o con un sistema de jerarquización y diagnóstico racional y legal? ¿Hay esfuerzos tendientes a buscar la solución de los problemas o las soluciones tienden a crear problemas?
- b. ¿Qué tan eficiente es en los hechos la supervisión de los subordinados por parte de sus superiores? ¿Existen problemas endémicos de agente-principal?
- c. ¿En qué medida el organismo podría encontrarse “capturado” por intereses ajenos? ¿Los servidores públicos sistemáticamente responden a los intereses de actores externos en lugar de responder a sus superiores jerárquicos?

¹¹⁶Barzelay propone una vía alterna para la evaluación que denomina “auditoría o evaluación al desempeño”, la cual abarca toda la “cadena de valor” de la acción gubernamental: insumos → proceso → productos → resultados. Esta auditoría/evaluación, según Ackerman, incluye una exploración completa de las cuatro primeras dimensiones, pero una parcial de la última.

¹¹⁷Cfr. ACKERMAN, *op. cit.*, pp. 27-31.

¹¹⁸Cfr. *Ibid.*, pp. 27-28.

3. **Productos:** ¿Cuántos productos genera el organismo? ¿Con qué frecuencia se producen? ¿En qué momentos son producidos? ¿Cuál es la naturaleza de los productos que genera? ¿Cuál es su tamaño?, etc.
4. **Forma de impacto (resultados):** ¿Cómo y cuándo la sociedad se ve afectada de forma positiva (o negativa) como resultado del funcionamiento del organismo?

De esta manera, una evaluación al desempeño deberá enfocarse con más detalle en los 3 primeros elementos, los cuales corresponden al diseño institucional del organismo, y con menos detalle en el último, que corresponde al desarrollo institucional del mismo.

A continuación se detallan los indicadores que permitirán hacer la mencionada evaluación, y se analizarán los casos de estudio del presente trabajo.

4.1 Análisis del diseño institucional

Para revisar el diseño institucional de un organismo de este tipo es necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos, y sus correspondientes indicadores¹¹⁹:

1. **Nivel de autonomía** del organismo, es decir:
 1. **Estatus legal**, observable a través de la autonomía política, financiera, técnica, o de gestión de la que se le dotó, así como el tipo de organismo que es: desconcentrado, descentralizado o autónomo.
 2. **Titular**, en otras palabras, las reglas para el nombramiento y la destitución de sus titulares, así como la composición de dicha titularidad: ya sea individual o colectiva.
 3. **Otros**, como el tipo y nivel de influencia que ejerce sobre sus sujetos obligados.
2. **Nivel de capacidad** del organismo, lo que implica:
 1. **Autoridad**, entendida como el alcance de la autoridad que se le delega, lo que guarda relación con las áreas en las que carece de competencia legal para intervenir.
 2. Las **capacidades de investigación y sanción** de las cuales se le dotó.
3. **Estructura institucional** del organismo, medida a través de su:
 1. **Fortaleza estructural**, expresada mediante:
 1. el monto y la forma en que se le asigna el *presupuesto*, y otros recursos de los que puede disponer;
 2. la *jerarquía legal* del instrumento a partir del cual se le dotó de existencia jurídica;
 3. la cantidad y calidad del *personal* puesto a su servicio; y,
 4. la existencia o no de un *servicio civil de carrera*, y, en su caso, la calidad del diseño del mismo.
 2. **Diseño dinámico**, que implica una estructura administrativa optimizada y racional; la fuerza y relación del Consejo del organismo con respecto al “ejecutivo” del mismo; la libertad con que cuenta tanto para aprovechar fuentes externas de apoyo, como para con la sociedad civil.

¹¹⁹Cfr. *ibid.*, p. 41.

De esta manera, tenemos las siguientes tablas:

4.1.1 Comparación del nivel de autonomía

A nivel de Estatus legal tenemos la primera gran diferencia: el CCCEDHJ cuenta con un Secretario Técnico asalariado, lo que permite que se puedan gestionar con mayor celeridad los asuntos que está trabajando el Consejo, puesto que el propio Consejo pueda asignarle los recursos que requiera para ello, mientras que en el caso del CCTZ no es así, por lo que su autonomía se ve comprometida pues el propio Ayuntamiento puede bloquear su operación simplemente postergando la asignación de recursos.

Por lo que se refiere a la autonomía financiera, en el caso de la CEDHJ, y no solo de su Consejo, ésta también se ha visto comprometida a lo largo de varios años, puesto que el monto de su financiamiento lo determinan tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo cada año, en base a criterios totalmente discrecionales. En este sentido, se ve tan limitada como el CCTZ, pues siempre existe la posibilidad de que se les “castigue” si su trabajo resulta incómodo para quienes toman las decisiones en cuanto a la asignación de recursos.

La titularidad de ambos Consejos también presenta características distintas. En el caso del CCTZ, debido a su carácter municipal se pretende darle una cierta representación de la sociedad en su conjunto, por lo que se invita a participar a miembros de la academia, a empresarios, a miembros de los medios de comunicación y a las asociaciones vecinales existentes en el municipio, y se excluye a los miembros de la sociedad política, quienes, a través del Cabildo, se otorgan el derecho de elegir a los representantes de la sociedad de entre una serie de ternas presentadas por la propia sociedad. Al menos hasta cierto punto, esto permite que se le dé una cierta legitimidad de origen al Consejo, pues si bien los Regidores no pueden claramente predeterminedar quienes serán propuestos, si pueden, en cambio controlar el procedimiento mediante el que son elegidos, e incluso decidir a qué universidades, colonias, organismos empresariales y medios de comunicación invitan a participar, pues el reglamento del CCTZ no especifica la manera en la que se debe llevar a cabo esta invitación, si bien hay un cierto límite a esto, pues al estar la selección de los candidatos sujeta a la participación de varias comisiones edilicias, las cuales están integradas de manera pluripartidista, ello se traduce en los hechos en un cierto contrapeso político. En este sentido, hay una cierta coincidencia con el caso de la elección de los miembros del CCCEDHJ, dado que si bien se emite una convocatoria pública, mediante la que se invita a postular a todos aquellos a los que se considere aptos para desempeñarse como Consejeros Ciudadanos, ni la Ley ni el Reglamento de la CEDHJ especifican los criterios a los que habrán de sujetarse los diputados al momento de decidir a quienes se designa para el puesto, lo que abre la posibilidad de que finalmente se elija a los Consejeros de manera discrecional, y muy probablemente en base a cuotas partidistas, lo que de alguna manera limita la pluralidad e independencia del Consejo, pues dependerá de los intereses de los partidos políticos, a menos que las reglas del juego de la designación permitan elegir a sus miembros mediante un cierto consenso, pero que la normatividad vigente no hacía “obligatorio” que ocurriera.

Un aspecto que es importante considerar, y que hace una clara diferencia entre ambos organismos es el referente a la elaboración y aprobación de la normatividad referente a la materia de que se trata, pues el Consejo Ciudadano de la CEDHJ explícitamente está considerado como un “órgano normativo interno de opinión y propuesta”, lo que lo faculta no solo a emitir un dictamen sobre la normatividad interna del organismo, sino también a elaborarla o modificarla, facultad de la que carece el CCTZ, que si bien puede proponer políticas públicas en materia de transparencia, carece de las facultades necesarias para que dichas políticas sean de aplicación obligatoria; de hecho la normatividad no contemplaba mecanismos de rendición de cuentas acerca de la aplicación de las recomendaciones emitidas por el

CCTZ, lo que erosiona gravemente su autonomía, pues puede darse el caso de que se ignoren total e impunemente sus recomendaciones, sin importar lo sustentadas técnica y jurídicamente que se encuentren. En este caso, al Consejo solo le restaría apelar al carácter político de su razón de ser, y hacer uso de los medios de presión que tenga a su alcance.

Tabla 1: Nivel de autonomía de ambos Consejos Ciudadanos.

Consejo	CCTZ	CCCEDHJ
Estatus legal	Es un organismo auxiliar, autónomo, independiente y honorario. Carece de autonomía financiera pues depende de los recursos que le asigne el Ayuntamiento. Su autonomía es más bien política, pues no se tiene control sobre los candidatos propuestos para ocupar el cargo de Consejeros. Su autonomía de gestión es relativa, puesto que si bien el Consejo no tiene que rendir cuentas al Ayuntamiento sobre lo que investiga y cómo lo hace, en la práctica depende en buena medida de los recursos que los Consejeros puedan aportar. En cuanto a lo técnico sí tiene suficiente autonomía, pues incluso tiene la facultad de proponer políticas públicas en el ámbito de la transparencia y el acceso a la información pública municipal.	Es un órgano de participación civil honorífico, lo que limita su autonomía, pues el tiempo que los Consejeros pueden dedicar a supervisar la gestión de la CEDHJ depende del que les dejen el resto de sus actividades; se tiene la ventaja de que se cuenta con un Secretario Técnico que es un servidor público encargado de auxiliar a los consejeros ciudadanos y al Presidente (en tanto que miembro del Consejo) en el desempeño de sus funciones, lo que le brinda una cierta autonomía de gestión al Consejo, pues no depende jurídicamente de la voluntad del Presidente el que se lleven a cabo o no ciertos trabajos. Por otro lado, el hecho de que se designe a los Consejeros en un proceso aparte del del Presidente implica autonomía política respecto del mismo. La autonomía financiera es relativa, dado que se le deben proporcionar al Consejo los recursos necesarios para que pueda cumplir con su encargo, aunque el presupuesto lo aprueba y supervisa el Consejo, por lo que existe la posibilidad de que asigne recursos para su propia operación.
Titular	El Consejo es un cuerpo colegiado, designado por cuatro distintas comisiones del Cabildo Municipal, y se integra por un total de 11 personas: tres representantes de Asociaciones Vecinales; dos representantes de la iniciativa privada; tres representantes de instituciones académicas; dos representantes de los medios de comunicación; y, un ciudadano de reconocido prestigio y credibilidad social. Los titulares de los puestos más importantes, el de Presidente y el de Secretario Técnico, son elegidos por los propios consejeros de entre los integrantes del Consejo. A los Consejeros se les puede destituir por tres faltas consecutivas de forma injustificada o por habersele revocado la representación, por acuerdo del mismo Consejo, si bien no se especifican los motivos que pudieran dar lugar a ello. De todo ello resulta una mayor autonomía del Consejo.	El Congreso del Estado expide una convocatoria pública con la finalidad de allegarse propuestas de candidatos, y de los candidatos propuestos por la sociedad, nombra al Consejo Ciudadano, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes; su cargo es honorífico, a excepción del Presidente que también lo es de la CEDHJ, quien es designado mediante un procedimiento que se lleva a cabo aparte del de la designación de los Consejeros. En el caso del que esto escribe, el proceso de elección incluyó la aplicación de un examen general de conocimientos tanto sobre los derechos humanos en general, como sobre la Ley de Derechos Humanos de Jalisco, en lo particular.

Tabla 1: Nivel de autonomía de ambos Consejos Ciudadanos.

Consejo	CCTZ	CCCEDHJ
Otros		Es un órgano normativo interno de opinión y propuesta. Entre sus facultades tiene la de designar (de entre una terna propuesta por el Presidente, la cual debe reunir los requisitos que establezca el Consejo Ciudadano) al Secretario Técnico, quien depende únicamente de los consejeros. El Presidente debe proponer al Consejo Ciudadano el proyecto de reglamento interior, los manuales de organización de la Comisión, de procedimientos y de servicios al público, que deberán actualizarse cada vez que así se considere necesario para el buen desempeño de la institución. El Secretario Ejecutivo debe proponer al Consejo Ciudadano y al Presidente, los criterios generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante la población, los organismos civiles, autoridades estatales o municipales y las universidades. El Presidente debe elaborar con la aprobación del Consejo Ciudadano, el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Comisión y el informe respectivo sobre su ejercicio. El Consejo analizará, discutirá, aprobará y propondrá al Ejecutivo del estado el proyecto de presupuesto elaborado por las áreas que por ley les corresponda.

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento del CCTZ, la Ley de la CEDHJ y el Reglamento interior de la CEDHJ.

4.1.2 Comparación del nivel de capacidad

Como ya se había apuntado más arriba, ambos Consejos tienen capacidades distintas, y eso se puede observar más claramente en este apartado.

Por un lado, el CCTZ tiene una autoridad delegada que se puede traducir en acciones operativas; es decir, está claramente definido su carácter de interfaz socioestatal, por lo que puede atender directamente las necesidades de la ciudadanía en los asuntos que son de su competencia, mientras que el CCCEDHJ al ser un órgano de rendición de cuentas de segundo orden carece de la autoridad para implementar directamente las acciones que pudieran resolver las demandas ciudadanas, si bien tiene la autoridad necesaria para asegurar que la CEDHJ cumpla con su carácter de interfaz. En otros términos, a nivel de capacidades el CCTZ podría compararse directamente con la CEDHJ, pero no tanto con el Consejo Ciudadano de la misma.

Lo comentado arriba se aplica también a las facultades de investigación de ambos Consejos; por un lado el CCTZ puede investigar directamente en todo lo que se refiere a la transparencia pública municipal, mientras que por su parte el CCCEDHJ solo puede investigar de manera indirecta qué es lo que está ocurriendo en torno a los derechos humanos, y de manera directa solo puede revisar lo que está haciendo el personal de la propia Comisión.

Tabla 2: Nivel de capacidad de ambos Consejos Ciudadanos.

Consejo	CCTZ	CCCEDHJ
Autoridad	Los objetivos del Consejo consisten en la consulta, deliberación, vigilancia y colaboración, sirviendo de enlace entre la sociedad y la autoridad municipal, para el mejor conocimiento de los requerimientos que se tienen en el municipio en la materia relativa a los valores éticos y cívicos de los servidores públicos, contribuyendo en la prevención y abatimiento de actos de corrupción, así como la participación en la promoción de la transparencia y el derecho al acceso a la información pública, a fin de coadyuvar en la preservación del bienestar, la estabilidad y el bien común para mejorar la calidad de vida de los zapopanos y propiciar el mejoramiento de la función pública municipal. Participar como organismo de enlace entre el Ayuntamiento y los sectores sociales para establecer mecanismos de retroalimentación en materia de transparencia y combate a la corrupción. El problema es que solo tiene facultades de recomendación, no existe jurídicamente ninguna obligación de atender las recomendaciones emitidas.	El Consejo, en el ámbito de sus competencias, está facultado para interpretar las disposiciones establecidas en el Reglamento interno de la CEDHJ. El Consejo tiene como facultades analizar, discutir, aprobar y proponer al Ejecutivo del Estado el proyecto de presupuesto; establecer los criterios generales de actuación de la Comisión; aprobar el reglamento interior de la Comisión y sus reformas, así como ejercer las funciones de órgano normativo interno; opinar sobre los proyectos de los informes del Presidente, así como de los asuntos que le sean sometidos a su consideración por el mismo; nombrar al Secretario Técnico del Consejo Ciudadano; proponer al Presidente, todas aquellas acciones y medidas que sirvan para una mejor observancia y tutela de los derechos humanos en el Estado; aprobar los criterios generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos gubernamentales estatales y municipales, así como con los organismos sociales y la población.
Capacidades de investigación y sanción	Todas las dependencias del Municipio de Zapopan están obligadas a proporcionar a las Comisiones que integran el Consejo la información que les requieran, en un plazo no mayor de 10 días hábiles, a partir de la solicitud. Corresponde al Consejo llevar a cabo acciones de coordinación con la Contraloría Municipal, a fin de que esta pueda cumplir cabalmente con los objetivos y las facultades que le competen. El Consejo vigila que el Municipio de Zapopan instale módulos y sistemas de acceso directo, telefónico, electrónico, postal y por medio de buzones, con el objeto de acceder a la información pública que se requiera, y que obliga a divulgar la ley y/o de presentar quejas o denuncias sobre actos de corrupción. El Consejo cuenta, entre otras, con las siguientes atribuciones: Coadyuvar en las investigaciones que realice el Ayuntamiento y la administración pública municipal, en presuntos casos de corrupción, así como canalizar a la dependencia correspondiente los casos que lleguen al pleno del Consejo; emitir recomendaciones en las investigaciones que se lleven a cabo con la Contraloría, relacionado con presuntos casos de corrupción; presentar las denuncias y	El Consejo Ciudadano tiene acceso a la información de los proyectos y programas relacionados con las áreas de investigación y de procedimientos, así como a las de promoción y difusión cultural de los derechos humanos. Los consejeros ciudadanos, previo acuerdo del Consejo, podrán solicitar información a los servidores públicos o autoridades de organismos estatales o municipales, sobre asuntos de derechos humanos en la entidad. Los consejeros ciudadanos no podrán arrogarse la representación del Consejo Ciudadano, ni difundir por sí los asuntos que sean del conocimiento de sus órganos o proporcionar información sobre las investigaciones de las denuncias que se realizan y que aún no concluyan, ni expresar su opinión públicamente respecto de su fundamento y pertinencia. A las reuniones del consejo, además de asistir sus integrantes y el Secretario técnico, podrán hacerlo los visitantes, directores y demás personal de la institución que se considere necesario para su buen desarrollo, quienes, previa autorización del Consejo, podrán intervenir para rendir los informes que les sean requeridos.

Tabla 2: Nivel de capacidad de ambos Consejos Ciudadanos.

Consejo	CCTZ	CCCEDHJ
---------	------	---------

	observaciones que detecten sus miembros, por actos que contravengan los aspectos de transparencia y que constituyan probables actos de corrupción, para que sean analizadas y en caso se turnen a las instancias competentes; supervisar que las solicitudes de información hechas al Municipio de Zapopan, sean cumplimentadas de conformidad con la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y demás leyes y reglamentos aplicables, así como emitir recomendaciones cuando el pleno del Consejo considere que se incumplió con la normatividad.	
--	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento del CCTZ, la Ley de la CEDHJ y el Reglamento interior de la CEDHJ.

4.1.3 Comparación de la estructura institucional

A este nivel encontramos las principales diferencias, pues es claro que el CCCEDHJ tiene una fortaleza estructural mucho mayor, pues es parte de un organismo constitucional autónomo, lo que le otorga una gran fuerza, a diferencia del CCTZ que debe su existencia a un reglamento municipal, fácilmente revocable.

Por lo que se refiere al presupuesto ambos Consejos están a expensas de lo que otros órganos decidan otorgarles, sin embargo en el caso del CCTZ es mayor la debilidad estructural, puesto que ni siquiera se le asigna un presupuesto, sino que el Ayuntamiento mismo se encarga de proveerle lo necesario, mientras que la CEDHJ, que si bien no define por sí misma el monto de su presupuesto, sí cuenta con autonomía para ejercerlo, lo que redunde de alguna manera en fortaleza para su Consejo, puesto que el mismo tiene influencia en la asignación de sus recursos.

Otro aspecto que marca una clara diferencia es el referente a la posibilidad de transferir de alguna manera los aprendizajes que se van adquiriendo de una manera institucional. En el caso del CCTZ, el diseño institucional impide por completo que la comentada “transferencia” se efectúe, pues el Consejo se renueva totalmente al terminar la administración municipal, lo que se aúna a la carencia de personal asalariado que se dedique a dar algún tipo de seguimiento a lo que el Consejo ha trabajado. En cambio, el CCCEDHJ se renueva de una manera escalonada, lo que permite que se vaya acumulando la experiencia, y además cuenta con un Secretario Técnico, que a su vez cuenta con personal a su servicio, que se dedica a dar seguimiento y cumplimiento a las disposiciones del Consejo, lo que libera a los Consejeros de la necesidad de dedicar tiempo al estudio e investigación de lo necesario para poder tomar decisiones y fijar posturas.

Ambos Consejos cuentan con la posibilidad de recurrir a personas ajenas a ellos y que en su carácter de expertos les pueden ayudar a tomar decisiones, pero el CCTZ es el único que explícitamente contempla la posibilidad de que esa asesoría se pueda dar de una manera más o menos continua, lo que representa una clara ventaja con respecto al CCCEDHJ, que solo puede incluir la participación de expertos externos al organismo de manera puntual y esporádica.

Tabla 3: Medición de la estructura institucional de ambos Consejos Ciudadanos.

Consejo	CCTZ	CCCEDHJ
Fortaleza estructural	Existe a partir de un Reglamento Municipal, el cual se expide de conformidad con lo dispuesto por los artículos 6 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como lo previsto por los artículos 41 al 44 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal y la Ley de Transparencia e Información Pública, ambas del Estado de Jalisco. Los cargos de los miembros del consejo son honoríficos, por lo que que no perciben sueldo. El Municipio de Zapopan apoya su gestión y provee lo necesario para el desarrollo de sus tareas y el cumplimiento de sus funciones, en la medida de sus posibilidades, pues el Consejo carece de presupuesto y patrimonio propios. De hecho el reglamento no establece específicamente la asignación de personal, oficinas, etc. A fuerza de gestiones del Presidente del Consejo se consiguió que se le asignara una oficina con los elementos indispensables, y que se contratara y asignara a dos personas para que colaboraran con el Consejo (un abogado experto en derecho administrativo y una especialista en transparencia y acceso a la información). Los miembros del Consejo duran en su encargo tres años, coincidentes con cada administración, lo que implica que no hay forma de que la experiencia acumulada por los Consejeros se pase a la siguiente “generación”. Precisamente la falta de experiencia acumulada fue un factor que impidió que se pudiera influir sobre el Ayuntamiento.	La CEDHJ es un organismo público autónomo de carácter constitucional, que se rige por su propia Ley. Su presupuesto de egresos se propone al Ejecutivo del Estado, quien define el monto que le asignará, y que puede ser modificado por el Congreso del Estado, lo que no ha ocurrido hasta el momento. De hecho durante 4 años se mantuvo prácticamente el mismo monto, sin hacer siquiera ajustes acordes a la inflación, con lo que se limitó mucho el margen de maniobra de la institución. Aunque el Consejo tiene facultades para opinar sobre el presupuesto, no se le asignan recursos para cumplir con sus funciones, más allá de los necesarios para apoyar la participación de los consejeros ciudadanos en la sesiones del Consejo. Por otra parte, el Consejo cuenta con un Secretario Técnico encargado de auxiliar a los consejeros ciudadanos y al Presidente en el desempeño de sus funciones, quien depende únicamente de los consejeros, y es elegido y designado por el Consejo Ciudadano de entre una terna propuesta por el Presidente de la Comisión; a dicho Secretario se le asignan los recursos profesionales, materiales y financieros necesarios para el desempeño de sus funciones y, entre otras, tiene las siguientes atribuciones: preparar los informes que le soliciten los consejeros ciudadanos; dar el seguimiento a los acuerdos, declaraciones y decisiones que emita el Consejo Ciudadano; realizar los estudios que le pida el Consejo Ciudadano. El hecho del que el Presidente de la Comisión lo sea así mismo del Consejo, hace relativamente fácil que se traspase la línea que divide las funciones relativas a las dos áreas de competencia del Presidente dentro de la Comisión, si no se ejerce vigilancia por parte del resto del Consejo. Pese a que no existe un servicio civil de carrera, el hecho de que la renovación de los Consejeros sea escalonada permite que la experiencia adquirida en cuanto a la forma de operar del Consejo al interior de la Comisión pueda pasarse a la siguiente “generación” de Consejeros.
Diseño dinámico	Está integrado únicamente por ciudadanos quienes tienen voz y voto en las sesiones ya sean ordinarias o extraordinarias. Existe la posibilidad de invitar a participar de manera especial por tiempo determinado o indefinido a alguna persona que por su conocimiento en la materia pueda colaborar en los	En la relación con el Presidente es posible ejercer suficiente presión para que actúe en un cierto sentido. El Presidente debe proponer al Consejo Ciudadano el proyecto de reglamento interior, los manuales de organización de la Comisión, de procedimientos y de servicios al público, que deberán actualizarse

Tabla 3: Medición de la estructura institucional de ambos Consejos Ciudadanos.

Consejo	CCTZ	CCCEDHJ
	trabajos del Consejo, con derecho a voz, pero no a voto, por lo que se pueden aprovechar las competencias tanto de los miembros de la comunidad académica como de la sociedad civil, pero el que ello ocurra dependerá básicamente de su buena voluntad, pues no hay formas establecidas de remunerar su participación. En la práctica esta posibilidad no fue explotada.	cada vez que así se considere necesario para el buen desempeño de la institución. El Secretario Ejecutivo (quien depende directamente del Presidente) debe proponer al Consejo Ciudadano y al Presidente, los criterios generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante la población, los organismos civiles, autoridades estatales o municipales y las universidades. El Consejo cuenta con el recurso de poder trabajar con la sociedad civil, y de hecho en la práctica se recurre a las organizaciones que en su momento apoyaron la candidatura del Consejero.

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento del CCTZ, la Ley de la CEDHJ y el Reglamento interior de la CEDHJ, y la experiencia del autor.

4.2 Análisis del desarrollo institucional

Este aspecto implica lo siguiente¹²⁰:

1. **Mandato:** ¿persigue el organismo su mandato enérgicamente o cae en el equivalente burocrático de una “trampa de bajo equilibrio”?
2. **Legitimidad:** ¿alcanza un alto nivel de legitimidad pública o desconfían los ciudadanos de sus acciones e intenciones?
3. **Proactividad:** ¿es capaz de ampliar sus capacidades más allá de aquellas establecidas según una interpretación formalista de la ley?

Tal vez este aspecto sea en el que las comparaciones son más parejas, pues más allá de las limitaciones que el propio diseño institucional imponía a ambos Consejos, la vocación ciudadana de varios de sus integrantes hizo que la pertenencia a cada uno de ellos se tradujera en un compromiso serio de esforzarse por lograr que la gestión pública responda a las necesidades y demandas democráticas de la ciudadanía, de acuerdo con el carácter de interfaces socioestatales que tienen ambos Consejos Ciudadanos.

Antes de proceder al análisis del desarrollo institucional de los Consejos aquí estudiados, hace falta tomar en consideración que no todos los Consejeros participaban con la misma regularidad, pues en el caso del CCTZ solamente asistían a las sesiones y reuniones de trabajo poco menos de la mitad de los miembros del mismo, mientras que en el caso del CCCEDHJ, de acuerdo con las actas, también asisten con regularidad a las sesiones alrededor de la mitad de los Consejeros, y de una manera más activa, al menos en lo que se refiere tanto a la presentación de asuntos como a la expresión de su opinión en la discusión en torno a los mismos, aproximadamente un cuarta parte de los mismos. Debido a ello, al

¹²⁰Cfr. *ibid*, p. 41.

hablar de aquí en adelante de la actuación de algún Consejo se hará con referencia a solo a los Consejeros que sí asistían a las reuniones.

Ahora bien, por lo que se refiere al mandato, en ambos casos se puede afirmar que se ha estado más bien lejos de asumir una postura acomodaticia. En el caso de Zapopan el entusiasmo de parte de los representantes de juntas de colonos es explicable porque padecían directamente los problemas que la falta de transparencia en la gestión pública municipal genera; de entrada, el hecho de que fueran representantes de su respectiva Junta de Colonos hace notar que eran personas que ejercían un liderazgo en su área de influencia, y dicho liderazgo tenía su razón de ser en el hecho de que se interesaban por el bienestar de sus vecinos. En el caso de los académicos, puede afirmarse que la oportunidad de incidir en la gestión municipal, y llevar a la práctica propuestas de mejora del desempeño resultaba una oportunidad invaluable. En cuanto a la CEDHJ, los Consejeros más activos tienen en común el militar o haber militado en una o más organizaciones dedicadas a la promoción y/o defensa de los derechos humanos, lo que les daba una visión más amplia de las implicaciones de actuar o no actuar en diversas situaciones, aunado a la conciencia de que hay muchas personas que pueden vivir mejor si el Estado se compromete a respetar y hacer respetar los derechos humanos. Este “compromiso” ha permitido que esos Consejeros puedan superar sus iniciales diferencias en cuanto a formas de hacer vigentes los derechos humanos, y actúen como un equipo hasta cierto punto. También es importante hacer notar que la militancia les ha proporcionado herramientas que les ayudan a ser más eficaces en cuanto a definir con precisión los aspectos del actuar de la propia Comisión que implicaban una mayor vigilancia y cuáles no requerían tanta, y que los vuelve más aguerridos en la defensa de lo que consideran correcto, y en la crítica de lo que no lo es. De alguna manera, para este “tipo” de Consejeros, el mandato institucional es más bien un pretexto para poder llevar a cabo sus iniciativas con mayor legitimidad, al mismo tiempo que propicia la adquisición de una mayor legitimidad.

Así, hablando de legitimidad, se podría decir que la ciudadanía es capaz de reconocer en un Consejo el compromiso expresado en el párrafo anterior, y de ello se deriva la confianza necesaria para recurrir al mismo en los momentos en los que lo considera más adecuado. Esto resulta más que claro por lo que se refiere al CCTZ, pues varios de los casos que se hicieron de su conocimiento tenían visos de ser más bien casos de violación de derechos humanos y ciudadanos, que de cuestiones de transparencia gubernamental, si bien era posible interpretar la situación desde la perspectiva que le daba su razón de ser al Consejo, aunque fuera dando un gran rodeo. Respecto al CCCEDHJ, la representatividad de sus integrantes también contribuyó a darle mucha legitimidad, al grado de que diversas organizaciones de la sociedad civil interesadas en los derechos humanos han optado por dirigirse al Consejo, y no al Presidente de la Comisión, pues reconocen en aquel a verdaderos defensores de los derechos humanos, interesados en lo que tienen que decir las organizaciones. Se puede decir que de algún modo el Consejo ha contribuido a dotar de legitimidad al *Ombudsman* estatal.

Finalmente, por lo que se refiere a la proactividad, el tercer elemento que permite analizar el desarrollo institucional, ambos Consejos se caracterizaron por ella. El CCTZ tuvo necesidad de ser proactivo desde el principio, pues al no contar con recursos propios asignados para su operación ha debido procurárselos de alguna manera; en este aspecto fue clave el liderazgo ejercido por su primer Consejero Presidente, que animó a los otros Consejeros a respaldarlo. La proactividad fue clara cuando se decidió conseguir personal que apoyara las labores del Consejo, pues se consiguió que el Ayuntamiento de Zapopan aceptara asignarle dos personas y una oficina. A esas dos personas se les seleccionó después de haber entrevistado a varios candidatos que la oficina de recursos humanos presentó, de los cuales no se aceptó a ninguno porque no cubrían el perfil requerido, además de que desde el Ayuntamiento se les quería dar un trabajo como premio a su participación en la campaña electoral. Fue así que el Consejo por su cuenta convocó a otras personas, de entre las cuales eligió a las que le parecieron más

adecuadas. Este asunto resultaba sumamente delicado, pues era indispensable que el personal al servicio del Consejo tuviera claro que le debía el puesto al mismo, y por ello le fuera leal, y no pusiera en riesgo las investigaciones que en materia de su competencia estuviera realizando. Así, se logró que se contratara al personal elegido por el Consejo, aún en contra de la oposición de algún directivo de recursos humanos. Esa misma proactividad se expresó por medio del recurso a la instancia estatal encargada de velar por la transparencia cuando a pesar de lo que establece el reglamento del Consejo no se le quería entregar información. En todos estos casos, lo que favoreció que el CCTZ fuera proactivo fue tanto el compromiso de los propios Consejeros, como el conocimiento que algunos de ellos tenían de la normatividad y los procedimientos aplicables en las gestiones que se realizaban. Este conocimiento, o comprensión, de las normas y procedimientos también resultó clave en el caso del CCCEDHJ, pues le permitía a los Consejeros saber hasta dónde podían moverse, e incluso encontrar la manera de dar vuelta al burocratismo en el que la organización tendía a caer, para poder sacar adelante sus propuestas, o por lo menos poder plantearlas de tal manera que no se les pudiera rechazar de manera legítima. Tal vez esta proactividad es la que ha resultado más molesta para el cuerpo profesional de la Comisión, pues le implica una supervisión y exigencia directa de parte de los Consejeros ciudadanos, algo a lo que no estaba acostumbrado dicho cuerpo, pese a lo cual no ha disminuido. Este es un punto importante a resaltar, pues hasta donde pudo averiguar quien esto escribe, los Consejos Ciudadanos anteriores en general se habían contentado con revisar los asuntos que el Presidente de la Comisión quería presentarles, y es muy probable que en muchos casos hayan terminado operando como una especie de oficialía de partes, que simplemente acusaba recibo de lo que se le presentaba, y avalándolo. Al menos así se interpreta el hecho de que anteriormente se escuchaba de manera muy esporádica algo respecto a las posiciones del Consejo Ciudadano en asuntos públicos relacionados con los derechos humanos.

Para concluir, vale la pena comentar lo interrelacionados que se encuentran estos tres aspectos, que pueden visualizarse como los lados de un triángulo, de manera que cada uno soporta a los otros dos. De esa misma manera la forma en que los Consejos aquí estudiados asumieron su mandato se relaciona con la proactividad con que lo hicieron, y ello a su vez repercutió en la legitimidad que tuvieron ante la ciudadanía.

<i>Tabla 4: Desarrollo institucional de ambos Consejos Ciudadanos.</i>		
<i>Consejo</i>	<i>CCTZ</i>	<i>CCCEDHJ</i>
<i>Mandato</i>	No hubo reuniones de trabajo de las comisiones sino muy al principio, después las comisiones fueron dejando de reunirse, a falta de propuestas claras de trabajo, pese a la alta motivación inicial. Puede decirse que una buena parte de la falta de trabajo en comisiones fue la carencia de un método claro que permitiera perfilar la manera de trabajar. Sin embargo, es claro que los que se comprometieron con el nombramiento lo hicieron en serio, invirtiendo sus propios recursos con el fin de lograr llevar a buen término los casos que tenían entre manos.	Durante el primer semestre como Consejero la CEDHJ de quien esto escribe el Consejo Ciudadano cayó en el equivalente burocrático de una “trampa de bajo equilibrio”, pues al igual que su Presidente, se buscaba mantener un perfil bajo al momento de enfrentar los conflictos que la defensa de los derechos humanos conlleva. Sin embargo, poco a poco los Consejeros comenzaron a participar de una manera cada vez más activa, lo que llevó a conflictos con el Presidente, pues percibían que la institución no ponía el empeño necesario para cumplir con los criterios de actuación establecidos por el Consejo. De hecho es histórica la cantidad de acuerdos a los que se han llegado en este Consejo, y la cantidad de actividades en las que se han involucrado, así como de apariciones públicas que en calidad de Consejo se han tenido.

Tabla 4: Desarrollo institucional de ambos Consejos Ciudadanos.

Consejo	CCTZ	CCCEDHJ
Legitimidad	Se llegaron a presentar problemáticas que hacían parecer que el Consejo era una especie de comisión municipal de derechos humanos, dado que acudían a presentar sus quejas cuando ya no sabían a quién más acudir en materia municipal, lo que es un reflejo de la legitimidad que se le reconocía, si bien desde la perspectiva de las autoridades esto no era suficiente para acatar sus recomendaciones y peticiones de información.	El Consejo gozaba de una gran legitimidad, al grado que se reunió un numeroso grupo de ONG a convocatoria expresa de algunos miembros del Consejo que se han destacado por su participación activa, crítica y propositiva. De hecho, a raíz de los problemas suscitados por la falta de inclusión de una manera clara y explícita de lo trabajado por OSC en materia de derechos humanos en el Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012, se solicitó la intervención del Consejo para que se le diera seguimiento y continuidad a lo trabajado.
Proactividad	En el caso de la selección de posibles funcionarios públicos que auxiliarían al Consejo se pasó por encima de los intereses (partidistas) del funcionario encargado de la contratación de personal.	Se supervisa el funcionamiento interno de la CEDHJ, incluso pese a la molestia de algunos funcionarios. Se propusieron (y se logró que se aceptaran) como criterios generales de actuación algunos que tienen que ver con la operación administrativa de la CEDHJ.

Fuente: Elaboración propia a partir de la experiencia del autor.

Hallazgos y Conclusiones

La dinámica de los Consejos Ciudadanos al parecer está diseñada para que no puedan incidir mayormente en el trazado del rumbo de los asuntos que les competen, pues para poder hacerlo habría que sesionar por lo menos una vez por semana, lo que implicaría que los Consejeros percibieran un salario, pues de otra forma no es posible que puedan dedicarle tanto tiempo a la institución, además de que también se requiere contar con un equipo de personas asalariadas relativamente independiente del resto de la organización que se haga cargo de atender los aspectos técnicos de las propuestas de los Consejeros y de elaborar los documentos que requieren.

De este modo, lo primero que habría que mencionar es que es necesario discutir amplia y profundamente la posibilidad de que la participación en los diversos Consejos Ciudadanos del Estado deje de ser honorífica, y por lo tanto implique una cierta remuneración, acorde con la importancia y trascendencia de la labor que desempeñan, siempre y cuando se establezcan reglas claras y transparentes que impidan que se pierda el carácter ciudadano del Consejo, por ejemplo impidiendo que participen personas ligadas a partidos políticos o servidores públicos, y que se establezcan controles que inhiban el utilizar la pertenencia a un Consejo Ciudadano como trampolín para acceder a puestos públicos relacionados con el área de trabajo de ese Consejo. Se comenta esto porque se constata por parte de quien esto escribe, que si ha podido dedicarle tiempo a ambos Consejos es debido a que la institución universitaria a la que pertenece le ha apoyado para hacerlo, permitiendo que parte de su encargo laboral sea precisamente el participar en dichos Consejos. De alguna manera, esta universidad ha subsidiado a la sociedad pagando una parte del costo que representa el ser Consejero Ciudadano, y esto ha sido así debido a que los valores de la institución están en consonancia con esta labor, y con el cometido general de ambos Consejos. Esto ha permitido que se pueda superar el obstáculo que representa no tener un salario y dedicar más tiempo a la labor de Consejero. De alguna manera, este es el caso de algunos otros Consejeros, lo que no demerita su participación, como tampoco demerita la de aquellos Consejeros que participan solo por el valor que le atribuyen a hacerlo, aunque ello les implique invertir sus propios recursos.

En el caso del CCCEDHJ ha habido aportaciones por parte de los Consejeros porque varios de sus integrantes, entre los que quien esto escribe se cuenta, reconocen una vocación común a defender la “causa” de los derechos humanos, y por ello no se conforman con simplemente asistir a las sesiones, sino que dedican tiempo aparte a reunirse y planear lo que se va a hacer; esto puede explicarse porque esos consejeros provienen de organizaciones vinculadas con la “causa”, y de hecho sus historias personales les vinculan fuertemente con ello; de ahí que se pueda concluir que es necesario incluir a personas “formadas en la lucha” si se desea conformar un Consejo Ciudadano funcional. De ahí que sea importante tener una buena relación con organizaciones de la sociedad civil que trabajen la misma materia, de manera que puedan ofrecerles retroalimentación acerca de su desempeño, así como de la percepción que cierta parte de la sociedad tiene del Consejo, así como para obtener respaldo social en casos paradigmáticos en que sus recomendaciones no estén siendo atendidas.

Otro aspecto importante es la necesidad de dotar de autonomía financiera a cualquier organismo de este tipo, de manera tal que su asignación presupuestal no dependa del humor del tomador de decisiones en turno; una propuesta que se ha estado manejando, al menos en el caso de la CEDHJ es la de otorgarle un presupuesto constitucional, es decir, que en la Constitución del Estado de Jalisco se agregue un párrafo en el que se establezca que se asignará cada año a la Comisión un porcentaje fijo del presupuesto total que los diputados aprueben al Ejecutivo. Lo mismo podría hacerse a nivel del

municipio de Zapopan. Una medida así disminuiría la tentación de quedar bien con las autoridades a fin de poder “conservar el empleo”, o por lo menos un buen sueldo.

También es necesario que en la normatividad de los organismos públicos autónomos se establezcan reglas claras del juego en lo que se refiere a la elección de los miembros de sus respectivos Consejos, en base a consensos por parte de los partidos políticos involucrados, otorgando el poder de veto a todos, pues esto permite asegurarles una mayor legitimidad y autonomía. También es importante contar con mecanismos de relevo que permitan la transferencia de conocimiento de una “generación” de Consejeros a otra. Además, es necesario asegurar que la duración del nombramiento de los integrantes de un Consejo no coincida en el tiempo con el de la instancia que los elige, por lo que debería durar de la mitad de una Administración a la mitad de la siguiente.

Es importante que se establezcan mecanismos que permitan la participación activa de los suplentes en el funcionamiento de un organismo autónomo, por ejemplo otorgándoles derecho a participar en las sesiones y reuniones de trabajo del Consejo con voz pero sin voto.

Puede resultar muy conveniente generar espacios de colaboración/convivencia con los otros consejos ciudadanos presentes en el Estado, aun cuando no trabajen en torno a la misma problemática, pues la existencia de redes de consejeros podría propiciar la sinergia en sus respectivas labores. Al mismo tiempo valdría la pena contar con espacios de ese mismo tipo para intercambiar experiencias con los consejos homólogos pertenecientes al mismo o a otros Estados.

Se debe contar con mecanismos de capacitación de los miembros del Consejo en los aspectos básicos de su encargo, tanto legales, como procedimentales y conceptuales, de manera que puedan ejercer más eficazmente sus capacidades de investigación y sanción, y posteriormente enfocarse tanto en aspectos básicos de la gestión pública, como en favorecer el que se tomen decisiones de largo alcance en lo que respecta al diseño institucional del organismo, y se concentren los esfuerzos en analizar la situación global de los derechos humanos en el Estado, dejando el seguimiento de casos concretos a las organizaciones de la sociedad civil interesadas en ellos. Dichos mecanismos de capacitación deberían brindarles instituciones educativas con experiencia y prestigio en esas áreas, a fin de oxigenar el desempeño de los consejeros.

Bibliografía

- ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI/IIJ-UNAM, 2007.
- ALONSO GONZÁLEZ, José Rubén, *Leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2007 (Cuadernos para la democratización No. 9).
- CUNILL GRAU, Nuria, “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, *et al.*, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, FCE, 2004, pp. 43-90.
- FOX, Jonathan, “Sociedad Civil y políticas de rendición de cuentas” en *Perfiles latinoamericanos*, núm. 27, enero-junio de 2006, pp. 33-68.
- ISUNZA VERA, Ernesto, “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas” en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- ISUNZA VERA, Ernesto y HEVIA DE LA JARA, Felipe, *Relaciones Sociedad Civil-Estado, un ensayo de interpretación*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2006 (Cuadernos para la democratización No. 4).
- REGALADO SANTILLÁN, Jorge y MOLOEZNIK, Marcos Pablo, *Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2007 (Cuadernos para la democratización No.7).
- *Ley de transparencia e información pública del Estado de Jalisco*,Guadalajara, Jalisco, 16 de diciembre del 2004.
- *Reglamento del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, Jalisco*. Zapopan, Jalisco, 10 de Enero de 2005.
- *Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Guadalajara y las reformas al Reglamento de la Organización de los Servidores Públicos Auxiliares de la Administración Municipal de Guadalajara y al Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Guadalajara*, Guadalajara, Jalisco, 4 de junio del 2004.
- *Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos*. Guadalajara, Jalisco, 22 de diciembre de 2000.
- *Reglamento interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*. Guadalajara, Jalisco, 20 septiembre de 2004.

Fuentes documentales

- Actas de las sesiones del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, llevadas a cabo en las siguientes fechas: 29 de abril, 21 de mayo, 07 de junio, y 02 de diciembre de 2005.
- Recomendaciones presentadas por el Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de

Zapopan al Ing. Ismael Orozco Loreto, Presidente Municipal de Zapopan, el 20 de julio de 2006, basadas en el estudio del caso del reiterado desacato de instrucciones directas del Pleno del H. Ayuntamiento, por parte de la Dirección General de Mercados.

- Recomendaciones presentadas por el Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan al Ing. Ismael Orozco Loreto, Presidente Municipal de Zapopan, el 20 de julio de 2006, basadas en el estudio del caso de licencias para anuncios espectaculares otorgadas por el H. Ayuntamiento a la empresa Espectaculares de Occidente.
- Actas de las sesiones del Consejo Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, llevadas a cabo en las siguientes fechas: 21 de agosto, 28 de agosto, 29 de agosto, 18 de septiembre, 16 de octubre, 27 de noviembre, 18 de diciembre de 2006, 15 de enero, 12 de febrero, 19 de febrero, 26 de febrero, 26 de marzo, 04 de julio, 16 de julio, 23 de julio, 30 de julio, 06 de agosto, 13 de agosto, 20 de agosto, 23 de agosto, 27 de agosto, y 17 de septiembre de 2007.
- Minutas de las sesiones del Consejo Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, llevadas a cabo en las siguientes fechas: 16 de octubre, 27 de noviembre, 18 de diciembre de 2006, 15 de enero, 12 de febrero, 19 de febrero, 26 de febrero, 26 de marzo, 16 de abril, 14 de mayo, 21 de mayo, 5 de junio, 18 de junio, 25 de junio, 04 de Julio, 16 de Julio, 23 de Julio, 30 de Julio, 06 de Agosto, y 13 de agosto de 2007.
- Acuerdo Primero del DICTAMEN Y PROPUESTA DE COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO que resuelve los expedientes 295/2004, 335/2004 y 337/2004, con la creación del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, Jalisco, 21 de diciembre de 2004.
- Acta de Dictamen y propuesta de comisiones del ayuntamiento. Resuelve los expedientes 295/2004, 335/2004 y 337/2004, con la creación del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, Jalisco. Diciembre 21, 2004
- Rueda de prensa del Presidente Municipal de Zapopan y Regidores del Ayuntamiento, en torno a la creación de la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción en el Municipio de Zapopan. Lunes 23 de agosto de 2004. Versión Estenográfica No. 249.

Fuentes hemerográficas

- CONCHA, Miguel, “Designación pendiente y retrasada” en *La Jornada*, México, 23 de junio de 2001.
- COVARRUBIAS, Jorge, “Establecer una alianza con las autoridades, la apuesta de la CEDHJ”, en *La Jornada Jalisco*, Guadalajara, 3 de junio de 2007.
- COVARRUBIAS, Jorge, “Jalisco no merece que Barba repita en dirigencia de la CEDHJ: consejero. Es burócrata lector de reglamentos”, en *La Jornada Jalisco*, Guadalajara, 5 de junio de 2007.
- GONZÁLEZ, Rolando, “Relanza Zapopan consejo” en *Mural*, Guadalajara, 3 de octubre de 2007.
- JAIME, Mariana, “Instalan tianguis sin permiso” en *Mural*, Guadalajara, 19 de diciembre de 2007.
- NOTIMEX, “Presenta Derechos Humanos balance 2001-2006 de Jalisco” en *Público*, Guadalajara, 21 de febrero de 2007.

- PARTIDA, Juan Carlos G., “Arrecian las manifestaciones de repudio a la reelección de Barba en la CEDHJ. Diversas ONG analizan posibilidad de instaurar juicio popular contra el titular del organismo”, en *La Jornada Jalisco*, Guadalajara, 19 de junio de 2007.
- PARTIDA, Juan Carlos G., “Convocan consejeros a ONG”, en *La Jornada Jalisco*, Guadalajara, 8 de junio de 2007.
- PÉREZ VEGA, Ignacio, “Se complica la ratificación de Guadalupe Morfín en la CEDHJ”, en *Público*, Guadalajara, 25 de abril de 2001.
- RELLO, Maricarmen, “Entregan consejeros perfil del próximo titular de Derechos Humanos” en *Público*, Guadalajara, 27 de junio de 2007.
- ROCHA, Jorge, “Urge la renovación en la CEDHJ”, en *La Jornada Jalisco*, Guadalajara, 8 de junio de 2007.
- RODRÍGUEZ, Denis, “Compiten Alcaldes por ser transparentes”, en *Mural*, Guadalajara, 30 de septiembre de 2004.
- RODRÍGUEZ, Laura, “Ven fin a conflicto”, en *Mural*, Guadalajara, 18 de septiembre de 2006.
- TORRES, Raúl, “Los 10 mdp, para atar de manos al organismo: Aldana Maciel”, en *La Jornada Jalisco*, Guadalajara, 25 de mayo de 2007.
- VALLE, Margarita, “Claman vecinos rescatar parque” en *Mural*, Guadalajara, 6 de agosto de 2005.
- VALLE, Margarita, “Crean consejo de transparencia”, en *Mural*, Guadalajara, 22 de diciembre de 2004.
- VALLE, Margarita, “Integran en Zapopan consejo transparente”, en *Mural*, Guadalajara, 14 de abril de 2005.
- VALLE, Margarita, “Limitan a Comunicación Social” en *Mural*, Guadalajara, 3 de diciembre de 2005
- VALLE, Margarita, “Proponen destituir a 2 funcionarios” en *Mural*, Guadalajara, 21 de julio de 2006.
- VALLE, Margarita, “Rechazan dar de baja a director”, en *Mural*, Guadalajara, 28 de agosto de 2006.
- VALLE, Margarita, “Revira comisión contra consejo” en *Mural*, Guadalajara, 4 de agosto de 2006.
- VALLE, Margarita, “Revisan Sindicatura zapopana” en *Mural*, Guadalajara, 24 de julio de 2006.
- VALLE, Margarita, “Revisará consejo disputa de predio” en *Mural*, Guadalajara, 13 de julio del 2005.
- VALLE, Margarita, “Se queda consejo acéfalo” en *Mural*, Guadalajara, 8 de agosto de 2006.
- VALLE, Margarita, “Ve afectada 'claridad'” en *Mural*, Guadalajara, 8 de agosto de 2006.

Anexos

1. Referentes al CCTZ

1.1 Integrantes del CCTZ

Propuesta de acuerdo del Ayuntamiento. **Integración del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Zapopan, Jalisco.** Abril 13, 2005.

		Titular
1	Tres representantes de Asociaciones Vecinales	d) Maestra Alicia Velasco Aldana. Distrito 4. e) José Ma. Oseguera Gutiérrez. Distrito 6. f) María del Carmen Guadalupe Pontigo Alvarado. Distrito 10
2	Dos representantes de la Iniciativa Privada	c) Lic. Jorge Coello Castillo. CANACO d) Francisco Javier González Vallejo. COPARMEX
3	Tres representantes de Instituciones Académicas	d) Mtro. Jorge Alatorre Flores. U de G e) Mtro. Héctor Robles Peiro. ITESM f) Lic. Alberto Bayardo Pérez Arce. ITESO
4	Dos representantes de los Medios de Comunicación	c) C. Rubén Alonso González. Público-Milenio d) Lic. Marcos Schemaria Zlotorynski. El Informador
5	Un ciudadano de reconocido prestigio y credibilidad social	Fray Leonardo Sánchez Zamarripa. Historiador de la Provincia Franciscana.

1.2 Composición de las Comisiones del CCTZ

Comisión	Integrantes
Transparencia y acceso a la información pública	Alicia Velasco Jorge Alatorre Rubén Alonso
Prevención, denuncia y combate a la corrupción	Guadalupe Pontigo José Ma. Oseguera Leonardo Sánchez
Rendición de cuentas y ética pública	Alberto Bayardo Jorge Coello Marcos Shemaría
Estudios e indicadores de desempeño y transparencia gubernamental	Jorge Alatorre Francisco Javier González Héctor Robles

Fuente: Acta de la Sesión Extraordinaria del CCTZ, llevada a cabo el 29 de abril de 2005.

1.3 Propuestas de reforma al Reglamento del CCTZ

Propuestas aprobadas por el propio Consejo el 17 de mayo de 2006, y posteriormente presentadas a diversas Comisiones Edilicias del Ayuntamiento de Zapopan, que finalmente no fueron tomadas en cuenta.

Vigente	Propuesta
Artículo 4º. El Consejo estará integrado de la siguiente manera: II. Dos representantes de la iniciativa privada: elegidos en una terna propuestos por los organismos cúpula, los cuales serán designados por la Comisión Colegiada y Permanente de Gobernación. V. Un ciudadano de reconocido prestigio y credibilidad social: elegidos en una terna que se presente para su definición por parte de la Comisión Colegiada y Permanente de Gobernación.	Artículo 4º. El Consejo estará integrado de la siguiente manera: II. <u>Tres</u> representantes de la iniciativa privada: elegidos en una terna propuestos por los organismos cúpula, los cuales serán designados por la Comisión Colegiada y Permanente de Gobernación. V. Un ciudadano de reconocido prestigio y credibilidad social: elegidos en una terna que se presente para su definición por parte de la Comisión Colegiada y Permanente de Gobernación.
Artículo 5º. Los miembros de la Comisión durarán en su encargo tres años, coincidentes con cada administración, pudiendo ser removidos antes de concluir dicho periodo, por no cumplir sus funciones, los cuales serán electos por mayoría calificada de votos de los integrantes del Ayuntamiento de Zapopan. En caso de que algunos de los representantes del Consejo no sea aprobado, se solicitara nueva propuesta, a efecto de completar la integración del Consejo.	Artículo 5º. Los miembros <u>del Consejo</u> durarán en su encargo tres años, <u>coincidiendo con la segunda mitad de la administración municipal que los nombre y con la primera mitad de la siguiente administración.</u> Los Consejeros podrán ser removidos antes de concluir dicho periodo por no cumplir sus funciones, <u>si la mayoría calificada del cabildo concede tal supuesto.</u> Los Consejeros serán electos por mayoría calificada de votos de los integrantes del Ayuntamiento de Zapopan. En caso de que algunos de los representantes del Consejo no sea aprobado, se solicitará nueva propuesta, a efecto de completar la integración del Consejo.
Artículo 11. Una vez integrado el Consejo, sus integrantes elegirán de entre ellos, por mayoría absoluta de votos, a un Presidente y a un Secretario Técnico.	Artículo 11. Una vez integrado el Consejo, sus integrantes elegirán de entre ellos, por mayoría absoluta de votos, a un Presidente y a un Secretario del Consejo.
Artículo 14. Son facultades del Presidente del Consejo: I a X.-	Artículo 14. Son facultades del Presidente del Consejo: I. a III.-..... <u>III. Bis.- Proponer al Pleno del Consejo un candidato idóneo por su perfil profesional y conocimiento técnico para hacerse cargo de la Secretaría Técnica, mismo que deberá ser ratificado por la mayoría calificada del órgano.</u> IV. a X.-
.....	Artículo 14 Bis. Son facultades del Secretario del Consejo: I.- Convocar a sesión a propuesta del Presidente o de la mayoría simple del pleno. II.- Suplir al Presidente en sus ausencias temporales. III.- Conducir las sesiones y ver por el desahogo puntual de la orden del día respectiva.

Vigente	Propuesta
Artículo 17.- Le corresponde al Consejo las siguientes atribuciones: II. Proponer al Presidente Municipal y con el resultado derivado de los estudios, análisis y trabajos de investigación realizados en torno a las materias encomendadas, así como la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos Estatal y Municipal; IX. Proponer al Presidente Municipal la elaboración de Acuerdos y Convenios de coordinación en el ámbito de su función, con los tres órdenes de gobierno y de concertación con organismos privados y sociales;	Artículo 17.- Le corresponde al Consejo las siguientes atribuciones: II. Proponer al Presidente Municipal, <i>la realización de</i> estudios, análisis y trabajos de investigación realizados en torno a las materias <i>que le han sido originalmente</i> encomendadas, así como la celebración de acuerdos de <i>coordinación con los gobiernos Estatal y Municipal;</i> (ver fracción IX) IX. Proponer al Presidente Municipal la elaboración de Acuerdos y Convenios de coordinación en el ámbito de su función, con los tres órdenes de gobierno y de concertación con organismos privados y sociales; <i><u>XVII. Aprobar mediante los mecanismos y formalidades previstas en este ordenamiento, los nombramientos del Presidente y Secretarios del Consejo, así como del Secretario Técnico del mismo.</u></i>

2. Referentes al CCCEDHJ

2.1 Composición histórica del CCCEDHJ

INTEGRANTES DEL CONSEJO CIUDADANO DE LA CEDHJ	
Consejeros Propietarios	Consejeros Suplentes
1993-1995	
Javier Medina Loera	José Naranjo Rivera
Guillermo Suro Cedano	Alberto Lazo Mendizábal
Carlos Gabriel López Aranda y Muñoz	Luis Robles Torres
Obdulia Sandoval Rosas	Lorenzo Villaseñor Parra
Salvador García Rodríguez	Javier Hurtado González
Jesús Gilberto Hernández Álvarez	María Luisa Salinas de Aranda
Óscar González Gari	Jorge Manuel Uribe Arias
Carlos Chávez Reyes	Francisco Javier Contreras González
1995-1999	
Julio Miguel Ángel Bazdresch Parada	Ramiro Abarca Urquiza
Luis Ignacio Navarro González	Gladis Yolanda Martínez Fombona
Francisco. J. Pacheco Jiménez	Víctor Mario Ramos Cortés
Alejandra de Gante Casas	
1997-2001	
Ma. Cristina Guadalupe Romo y Gil	Daniel Vázquez Aguilar
Sergio René de Dios Corona	Alfonso Corchera Garza
Raquel Gutiérrez Nájera	Margarita Sánchez Van Dick
Rebeca Rosas Medina	José de Jesús Daniel Ponce Vázquez
2000-2004	
Sergio Eduardo Rosales Wybo	Alberto Díez de Sollano Elcoro
Jerónimo Miguel Cañedo Mesinas	Ma. de Lourdes Martínez Gil
Ma. de Jesús Patricio Martínez	Ma. Guadalupe Barragán Borbón
Gerardo Pérez Viramontes	Martín García Pérez
2001-2006	
María Gerarda Razo Saldaña	Yolanda Membrila Cortés
Gabriela Serrano Suzán	Francisco Padilla López
Alfredo Medina Riestra	María Armanda Navarro de Anda
Laura Ibarra García	Pedro Olivares Dávalos
2005-2011	
Julio César Aldana Maciel	Luis Cisneros Ruvalcaba
María Esther Cortés García Lozano	Arturo Feuchter Díaz
Norma Edith Martínez Guzmán	Paola Lazo Corvera
Alejandro Sánchez Gómez	Imelda Orozco Mares
2006-2012	
Alberto Bayardo Pérez Arce	Ma. Guadalupe González Valencia
Misael Edgar Hernández Barrón	Jorge Antonio Gutiérrez González
Francisco Javier Pérez Chagollán	Miguel Ángel Sánchez Ortega Villaseñor
Araceli Sánchez Huante	María Emma Valadéz Cruz

Fuente: *Regalado y Moloeznik*, Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2007, pp. 83-84.

2.2 Lista de asistencia a las sesiones del CCCEDHJ

Asistencia de los miembros del CCCEDHJ a las sesiones celebradas en el periodo del 21 de agosto de 2006 al 13 de agosto de 2007, es decir, sesiones 189 a 214. Los consejeros cuyo nombre aparece en cursivas son suplentes. (Tipos: O = Ordinaria; E = Extraordinaria).

Sesión	Tipo	Fecha	Asistentes	Asistentes/ Consejeros	Acuerdos
189	O	21 de agosto de 2006	Cortés García Lozano María Esther Sánchez Huante Araceli Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Pérez Chagollán Francisco Javier Sánchez Gómez Alejandro <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Feuchter Díaz Arturo</i>	10/16 7 propietarios 3 suplentes	7
190	E	28 de agosto de 2006	Sánchez Huante Araceli Aldana Maciel Julio César Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Edgar Pérez Chagollán Francisco Javier Sánchez Gómez Alejandro <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Valadez Cruz María Emma</i> <i>Feuchter Díaz Arturo</i> <i>Gutiérrez González Jorge Antonio</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	12/16 6 propietarios 6 suplentes	2
191	E	29 de agosto de 2006	Sánchez Huante Araceli Aldana Maciel Julio César Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Edgar Pérez Chagollán Francisco Javier Sánchez Gómez Alejandro <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	9/16 6 propietarios 3 suplentes	6
192	O	18 de septiembre de 2006	Cortés García Lozano María Esther Sánchez Huante Araceli Aldana Maciel Julio César Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Edgar Pérez Chagollán Francisco Javier Sánchez Gómez Alejandro <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Valadez Cruz María Emma</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Feuchter Díaz Arturo</i>	10/16 6 propietarios 4 suplentes	13
193	O	16 de octubre de 2006	Sánchez Huante Araceli Aldana Maciel Julio César Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Edgar Pérez Chagollán Francisco Javier <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Valadéz Cruz María Emma</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Gutiérrez González Jorge Antonio</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	10/16 5 propietarios 5 suplentes	6

Sesión	Tipo	Fecha	Asistentes	Asistentes/ Consejeros	Acuerdos
194	O	27 de noviembre de 2006	Sánchez Huante Araceli Aldana Maciel Julio César Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Édgar Pérez Chagollán Francisco Javier <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Orozco Mares Imelda</i> <i>Valadéz Cruz María Emma</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Gutiérrez González Jorge Antonio</i>	10/16 5 propietarios 5 suplentes	8
195	O	18 de diciembre de 2006	Cortés García Lozano María Esther Sánchez Huante Araceli Aldana Maciel Julio César Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Édgar Pérez Chagollán Francisco Javier Sánchez Gómez Alejandro <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Orozco Mares Imelda</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Feuchter Díaz Arturo</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	13/16 7 propietarios 6 suplentes	6
196	O	15 de enero de 2007	Cortés García Lozano María Esther Sánchez Huante Araceli Aldana Maciel Julio César Bayardo Pérez Arce Alberto Pérez Chagollán Francisco Javier Sánchez Gómez Alejandro <i>González Valencia María</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Orozco Mares Imelda</i> <i>Valadéz Cruz María Emma</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	12/16 6 propietarios 6 suplentes	11
197	E	12 de febrero de 2007	Sánchez Huante Araceli Aldana Maciel Julio César Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Pérez Chagollán Francisco Javier Sánchez Gómez Alejandro <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Valadéz Cruz María Emma</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	10/16 6 propietarios 4 suplentes	3
198	O	19 de febrero de 2007	Sánchez Huante Araceli Aldana Maciel Julio César Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Pérez Chagollán Francisco Javier Sánchez Gómez Alejandro <i>González Valencia María</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	10/16 6 propietarios 4 suplentes	9

Sesión	Tipo	Fecha	Asistentes	Asistentes/ Consejeros	Acuerdos
199	E	26 de febrero de 2007	Martínez Guzmán Edith Sánchez Huante Araceli Aldana Maciel Julio César Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Pérez Chagollán Francisco Javier Sánchez Gómez Alejandro <i>González Valencia María</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Orozco Mares Imelda</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Feuchter Díaz Arturo</i> <i>Gutiérrez González José Antonio</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	14/16 7 propietarios 7 suplentes	2
200	O	26 de marzo de 2007	Cortés García Lozano María Esther Sánchez Huante Araceli Aldana Maciel Julio César Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Pérez Chagollán Francisco Javier Sánchez Gómez Alejandro <i>González Valencia María</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Valadéz Cruz María Emma</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	12/16 7 propietarios 5 suplentes	8
201	O	16 de abril de 2007	Cortés García Lozano María Esther Martínez Guzmán Norma Edith Aldana Maciel Julio César Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Edgar Pérez Chagollán Francisco J. Sánchez Gómez Alejandro <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Feuchter Díaz Arturo</i>	10/16 7 propietarios 3 suplentes	8
202	E	14 de mayo de 2007	Aldana Maciel Julio César Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Édgar Pérez Chagollán Francisco Javier Sánchez Gómez Alejandro <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Orozco Mares Imelda</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i>	9/16 5 propietarios 4 suplentes	6
203	O	21 de mayo de 2007	Aldana Maciel Julio César Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Édgar <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Orozco Mares Imelda</i> <i>Valadéz Cruz María Emma</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	9/16 3 propietarios 6 suplentes	8

Sesión	Tipo	Fecha	Asistentes	Asistentes/ Consejeros	Acuerdos
204	E	5 de junio de 2007	Martínez Guzmán Norma Edith Aldana Maciel Julio César Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Édgar Sánchez Gómez Alejandro <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	7/16 5 propietarios 2 suplentes	2
205	O	18 de junio de 2007	Cortés García Lozano María Esther Martínez Guzmán Norma Edith Sánchez Huante Araceli Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Édgar Pérez Chagollán Francisco Javier Sánchez Gómez Alejandro <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Orozco Mares Imelda</i> <i>Valadéz Cruz María Emma</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Feuchter Díaz Arturo</i> <i>Gutiérrez González Jorge Antonio</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	15/16 7 propietarios 8 suplentes	10
206	E	25 de junio de 2007	Bayardo Pérez Arce Alberto Pérez Chagollán Francisco Javier Sánchez Gómez Alejandro <i>González Valencia María</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Orozco Mares Imelda</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	7/16 3 propietarios 4 suplentes	6
207	E	4 de Julio de 2007	Sánchez Huante Araceli Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Édgar Pérez Chagollán Francisco Javier <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i>	7/16 4 propietarios 3 suplentes	3
208	O	16 de Julio de 2007	Cortés García Lozano María Esther Martínez Guzmán Norma Edith Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Édgar Pérez Chagollán Francisco J. Sánchez Gómez Alejandro <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Valadéz Cruz María Emma</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	11/16 6 propietarios 5 suplentes	7
209	E	23 de Julio de 2007	Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Édgar Pérez Chagollán Francisco Javier <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Orozco Mares Imelda</i> <i>Valadéz Cruz María Emma</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	9/16 3 propietarios 6 suplentes	4

Sesión	Tipo	Fecha	Asistentes	Asistentes/ Consejeros	Acuerdos
210	E	30 de Julio de 2007	Martínez Guzmán Norma Edith Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Edgar Pérez Chagollán Francisco Javier Sánchez Gómez Alejandro <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i>	8/16 5 propietarios 3 suplentes	4
211	E	30 de Julio de 2007	Martínez Guzmán Norma Edith Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Edgar Pérez Chagollán Francisco Javier Sánchez Gómez Alejandro <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i>	8/16 5 propietarios 3 suplentes	1
212	E	6 de Agosto de 2007	Martínez Guzmán Norma Edith Bayardo Pérez Arce Alberto Pérez Chagollán Francisco Javier <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Orozco Mares Imelda</i> <i>Valadéz Cruz María Emma</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Gutiérrez González Jorge Antonio</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	9/16 3 propietarios 6 suplentes	2
213	E	6 de Agosto de 2007	Bayardo Pérez Arce Alberto Pérez Chagollán Francisco Javier <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Lazo Corvera Paola</i> <i>Orozco Mares Imelda</i> <i>Valadéz Cruz María Emma</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Gutiérrez González Jorge Antonio</i>	8/16 2 propietarios 6 suplentes	2
214	E	13 de agosto de 2007	Bayardo Pérez Arce Alberto Hernández Barrón Misael Edgar Pérez Chagollán Francisco Javier <i>González Valencia María Guadalupe</i> <i>Cisneros Ruvalcaba Luis</i> <i>Sánchez Ortega Villaseñor Miguel Ángel</i>	6/16 3 propietarios 3 suplentes	3

Fuente: Elaboración propia a partir de las Actas y Minutas de las sesiones incluidas.

2.3 Composición de los Comités Permanentes y Temporales del CCCEDHJ

Los Consejeros cuyo nombre aparece en cursivas tienen nombramiento de suplentes, pese a lo cual participan activamente en el desarrollo de las tareas asignadas a cada Comité. Entre corchetes se consigna a funcionarios de la CEDHJ incluidos en algunos Comités en razón del acuerdo que los creó.

Tipo	Nombre del Comité	Integrantes
Permanente	Vinculación	Araceli Sánchez Huante Alberto Bayardo Pérez Arce Misael Edgar Hernández Barrón Francisco Javier Pérez Chagollán <i>Luis Cisneros Ruvalcaba</i> [El 17/09/07 se incluye a Felipe de Jesús Álvarez Cibrián].
Permanente	Comité de Niñez	Araceli Sánchez Huante Julio Aldana Maciel Misael Edgar Hernández Barrón Francisco Javier Pérez Chagollán <i>Paola Lazo Corvera</i> [Eduardo Sosa Márquez].
Permanente	Caso Presa de Arcediano	María Esther García Cortés Lozano Misael Edgar Hernández Barrón Alejandro Sánchez Gómez. <i>María González Valencia</i>
Temporal	Servicio Civil de Carrera	Julio Aldana Maciel Alejandro Sánchez Gómez [Presidente de la CEDHJ y del Consejo, o quien éste designe]. El 11/12/07 se integraron Alberto Bayardo Luis Cisneros Miguel Ángel Sánchez Ortega
Temporal	Concurso Fotográfico	Julio César Aldana Maciel Francisco Javier Pérez Chagollán. Alejandro Sánchez Gómez <i>Paola Lazo Corvera</i> <i>Arturo Feuchter Díaz</i>
Temporal	Seguimiento Recomendación Tortura	Julio Aldana Maciel Alejandro Sánchez Gómez <i>Imelda Orozco</i> [César Orozco y/o Fernando Zambrano].
Temporal	Comité para la Planeación Estratégica	Alberto Bayardo Pérez Arce Francisco Javier Pérez Chagollán <i>Paola Lazo Corvera</i> <i>María González Valencia</i> <i>María Emma Valadez Cruz</i> <i>Miguel Ángel Sánchez Ortega</i> [y quien designe el Presidente de la CEDHJ].
Temporal	Modelo de Equidad de Género	Francisco Javier Pérez Chagollán. <i>Paola Lazo Corvera</i>
Temporal	Asunto COESIDA	Alberto Bayardo Pérez Arce Francisco Javier Pérez Chagollán <i>Luis Cisneros Ruvalcaba.</i>
Temporal	Figura “Amigo de la Comisión”	Julio Aldana [Felipe de Jesús Álvarez Cibrián] [Alfonso Hernández Barrón] [Néstor Orellana]

Fuente: Secretaría Técnica de la CEDHJ, en base a las actas del CCCEDHJ de las sesiones de las 189 a la 214