

TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL. REGLAS, DISCURSOS Y PRÁCTICAS EN JALISCO

ALBERTO
ARELLANO RÍOS*

El llamado proceso de transición a la democracia en América Latina y el subsiguiente conocido como de consolidación puso en la mesa de la discusión nuevos temas en la agenda pública. Al mismo tiempo se insertaron nuevos términos como la rendición de cuentas, *good governance* (Buen Gobierno),¹ mejora del marco de la legalidad y la transparencia, por mencionar sólo aquellos que integran el núcleo duro del nuevo discurso político. Nuevos conceptos para resolver los añejos problemas estructurales que enfrentan las naciones latinoamericanas.

Problemas como el combate a la pobreza, el desempleo, la delincuencia organizada, la exclusión por diversos motivos, entre otros, siguen siendo las asignaturas pendientes que las emergentes democracias deben solucionar si no, el peligro de una quiebre democrático o una regresión autoritaria es más real que nunca. Y como antesala a este escenario, es notorio que en la región se están conformando regímenes o gobiernos que en la práctica son “democraduras” o democracias *inciviles*, cuya característica o convergencia básica con la democracia es la de cumplir con el compromiso del rito electoral, pero que se alejan del establecimiento de un ideal democrático.

Por tal razón y en este contexto, se ha conformado una agenda de cambio institucional, al mismo tiempo que se han configurado nuevas categorías en el lenguaje político y académico, para fortalecer y hacer viables las incipientes democracias en la región. Un ejemplo de tema de agenda de cambio institucional es la reforma al sistema de justicia y la transformación del sistema judicial, por decir sólo aquella en la cual se enmarcaría este artículo. En el caso de los nuevos conceptos para resolver los viejos problemas, estarían por ejemplo las categorías

* Profesor del Departamento de Estudios Políticos, CUCSH-Universidad de Guadalajara. Doctorante en Ciencias Sociales (CIESAS-Occidente) con el proyecto de investigación intitulado: “Cambio político y campo judicial. Las redes y relaciones en el cambio institucional de Jalisco, 1989-2009”.

¹ La traducción más cercana de *good governance* es la de Buen Gobierno, por ser la más usual y extendida entre los funcionarios públicos, académicos y consultores de organismos internacionales.

como la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza, por mencionar los más usuales a principios del siglo XXI. No obstante, estos términos, a la vez que son de gran utilidad y que pueden envolver la lucha democrática, no deben aceptarse sin antes haber hecho una reflexión crítica para apropiárselos correctamente y ampliar su potencialidad. Sin embargo, por ser esta una tarea muy ardua y por el poco espacio que se tiene, en la reflexión de estos conceptos el punto de partida es ver cómo se implantó la transparencia en Jalisco.

Esto con la intención de ver cómo la transparencia ha repercutido, o está repercutiendo, en el Poder Judicial. La exposición de una experiencia personal en el proceso de petición de información pública podrá arrojar más luces sobre las prácticas cotidianas en su sentido profundo y oculto (Bourdieu, 1988).²

Sobre este punto habría que recordar que las prácticas, las cuales son pre-conscientes, en el largo plazo de la historia y en el contexto de la cultura son el factor de explicación del orden social imperante; y éstas sólo pueden ser observables con el contacto y observación directa de las relaciones humanas en su complejidad. Este breve artículo es un estudio de tipo cuantitativo que cuestiona algunos supuestos racionalistas o positivistas de la acción que se quedan sólo con la parte más obvia, es decir, no logran ver más allá de lo evidente o lo que está oculto en las relaciones sociales. No es por lo tanto un artículo que mida o evalúe cuantitativamente el impacto del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (ITEI); o mida la eficacia institucional del Poder Judicial en Jalisco, aun cuando se recurran a encuestas, sondeos de opinión o una mínima estadística descriptiva. La evidencia empírica que se muestra es sólo un esbozo de las prácticas y las actitudes que encuentra el ciudadano común al recurrir a los organismos públicos.

Con estas premisas en el primer apartado se reflexionará sobre la transparencia en el concepto y discurso del Buen Gobierno. En el segundo, se contextualizará el proceso de creación de la Ley de Transparencia y del ITEI, así como su impacto en Jalisco. Las reglas y el diseño institucional son los temas de interés. En el tercero se hará una descripción concisa de la imagen y percepción del Poder Judicial de Jalisco. Finalmente, se expondrá el caso particular en cuestión, desde el cual se intentarán delinear las prácticas cotidianas, presentes y llevadas a cabo.

TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Para entrar en materia, y aunque la transparencia se use como sinónimo de rendición de cuentas, ésta tienen una característica básica que la distingue. Ésta es que la información de las organizaciones políticas y burocráticas se abre al escrutinio público. Para ello las administraciones públicas establecen sistemas de clasificación y difusión que reduzcan los costos de acceso a la información. Al final, como dice Luis Carlos Ugalde, la transparencia no implica un acto de rendición de cuentas ante un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información pública en la "vitrina pública" para que varios interesados puedan analizarla, y si hubiera anomalías, usarla como

mecanismo de sanción (Ugalde, 2002: 16-17).

Así, en los últimos años hemos asistido al establecimiento del llamado fenómeno de la transparencia que se inserta en la propuesta del Buen Gobierno. Ambos a su vez se incrustan en el concepto de la *governance* (gobernanza). Empero, todos se refieren en última instancia al estudio o reflexión del problema de la gobernabilidad del sistema político. Tema toral que preocupa a la ciencia política moderna.

Para tener claridad sobre el papel, rol e importancia de la transparencia, tendríamos que partir en sentido inverso a cómo se trató de ubicarla; es decir, se deberían diferenciar o establecer las fronteras y convergencias entre gobernabilidad y gobernanza. Según Adrián Acosta, la gobernabilidad atiende la relación entre el sistema político y los ciudadanos, en particular las fórmulas de relación entre gobernantes y gobernados, sobre todo a la relación entre eficacia y legitimidad en el sistema político. Mientras que la *gobernanza* atiende en específico los instrumentos con los que tienen las autoridades para emprender acciones de gobierno (Acosta, 2000: 6).

Sin embargo, gobernabilidad y gobernanza seguían siendo perspectivas *macro* dentro del análisis político y de las políticas públicas. Para resolver esta

► ² Las prácticas son acciones o comportamiento sociales pre-conscientes, y se comprenden mejor en el ámbito de la cultura. Pueden ser rutinas, hábitos, costumbres, roles y constituyen el 80 o 90% del comportamiento humano. Las acciones, conductas o comportamientos racionales o irracionales no rebasan el 10 o 15%. Las prácticas son estructurales y estructurantes y no son estáticas. Son determinadas por un *habitus*, que se relacionan con un campo que es un espacio de lucha que puede coadyuvar a transformar o preservar las prácticas. En este entorno, *habitus*-campo, como en ningún otro, se determinan las distancias sociales e interacciones espaciales. Ya en el caso particular del Poder Judicial, éste se manifiesta por el capital simbólico con el que cuenta, es decir, con la última decisión en la resolución de los conflictos sociales: la impartición de justicia. A partir del monopolio de dicho capital simbólico se conforman reglas de convivencia que se interiorizan como leyes sociales. Así, éstas orientan la acción judicial, su desenvolvimiento corporal, su lenguaje y hasta su visión del mundo (cfr. Bourdieu, 1988: 130-132 y 136).

dificultad desde distintos organismos y agencias internacionales se construyó la propuesta del Buen Gobierno: como forma de hacer y ejercer el gobierno. Aun cuando las definiciones pueden variar, los alcances, limitaciones y convergencias se comprenden a partir de los temas de políticas públicas o económicas que lo componen. Así, por poner dos ejemplos, estarían los del Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como los organismos globales con mayor peso económico y político. En el caso del BM, el Buen Gobierno se construye y logra si los gobiernos nacionales, regionales y locales instauran procesos encaminados, a los que llaman la “mejora del sector público y aumento de su responsabilidad”, así como por la “mejora en el marco legal y la transparencia”. La OCDE, por su parte, considera que el Buen Gobierno se conforma y logra por la construcción de líneas de agenda y programas tendientes a establecer el Estado de Derecho, mejorar la gestión pública, combatir la corrupción y reducir los gastos militares (Cerrillo, 2001: 553).

Si bien hay algo de positivo en dichas propuestas y que nadie podría estar en contra, un análisis crítico diría que éstas reducen el papel de los gobiernos, y el de la transparencia por consecuencia, limitado sólo al plano económico, por lo cual, no cuestionan las formas de dominación en el mundo globalizado. Después de todo, retomando lo señalado por Atilio Boron, el BM y la OCDE, por mencionar las que se han citado, son agencias de regulación y control que favorecen en la práctica los oligopolios y las transnacionales, la regresividad tributaria, e insisten en el superávit, además de estar ligadas a los grandes capitales que castigan a los más pobres. Por lo tanto, todos sus discursos o lineamientos de políticas tienen un problema de fondo, éste es el hecho de que le dan al Estado un papel pasivo y receptivo proclamando la

“no-política”³ (Boron, 2006: 35-52). Con esta lógica la transparencia, como otras propuestas “neoliberales”, tiene la función ideológica y real de mantener el orden en dicho proceso globalizante.

Los nuevos lineamientos de políticas que son “sugeridos” o se presentan como la forma correcta de hacer gobierno, tienen la función en el sistema económico global de hacer que los gobiernos atraigan la inversión, den seguridad a los mercados y las transacciones económicas. Entonces, y en principio, el Buen Gobierno se ubica en el plano del análisis económico del Estado y no en el plano ético y político, es decir, en la dimensión de la ciudadanía. Así, la propuesta del Buen Gobierno y el concepto de la gobernanza son propuestas receptivas y unidireccionales: del sistema político a la sociedad. Están encaminadas a ser partes centrales del sistema económico mundial, pues tienen el rol de evitar el conflicto, la movilización y una participación social más activa. Desde otras perspectivas serían consideradas conservadoras.

Ya en lo particular, y aunque ésta sea la crítica desde otros enfoques, lo cierto es que pueden ser instrumentos de cambio si la ciudadanía se los apropia. Hacer ciudadanía implica en este sentido ejercer los derechos que se han adquirido o están en proceso de reivindicación (PNUD, 2004; y Ramírez Sáiz, s. f). La transparencia adquiere significado socio-histórico y se ubica en el ámbito de los derechos. Por ello no es casualidad que ésta haya incrementado su importancia desde 1993 cuando *Transparency International* exigió a los gobiernos garantizaran el derecho a la información y dieran a conocer sus documentos en forma íntegra. La transparencia se volvió des-

de entonces una vacuna contra la corrupción (Marván y Coronado, 2007: 5). Así, el derecho al acceso de la información pública podría ser parte nodal en la transformación de muchas de las prácticas en los servidores públicos mexicanos.

En este punto, no hay claridad ni consenso sobre la naturaleza de este derecho. Siguiendo a Alicia Gómez, el debate se hace desde dos puntos (2007: 44). En el primero este derecho se aborda desde una perspectiva normativa, mientras que el otro alude a una forma en que puede ser visto desde la ciencia política. La pregunta de ¿si el derecho a la información es un derecho humano fundamental o un derecho meramente administrativo? no es ociosa. Para ello, resolver esta cuestión, considera Gómez, el derecho a la información es en sí un derecho fundamental, similar al de las garantías individuales y como un derecho político básico (*ibid.*: 46).

En México esta cuestión se comenzó a resolver cuando, como resultado de la llamada *Declaración de Guadalajara*, se trazó el primer esfuerzo para “constitucionalizar” el derecho a la información. El primer paso se dio el 1 de marzo de 2007, cuando se aprobó en el Congreso de la Unión la iniciativa de reforma constitucional a favor del derecho de acceso a la información y la transparencia. Y fue el 20 de junio cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto en el que adicionó un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6 de la Constitución en donde se elevó a rango constitucional. En la reforma se obligó a los estados y el Distrito Federal a contar con órganos especializados en materia de transparencia, y se previó un plazo

▶ ³ Al proclamar la no-política y reducir la democracia al plano electoral y al *marketing* se intentan cancelar las utopías y los proyectos alternativos. Esto es negar la historia, la cual no es sino más que contradicción y lucha de fuerzas antagónicas. Hemos asistido a un consenso en el que no es posible una sociedad más activa, pues el consenso hegemónico se ha dirigido al mercado, la eficiencia y la racionalidad burocrática (cfr. Boron, 2006).

de un año para cumplir dichas disposiciones; y dos años para contar con los medios tecnológicos que permitirían el acceso de los mexicanos a la información (véase Marván y Corona, 2007: 10).

En este entorno, y hasta el año de 2007, la Federación, los estados, el Distrito Federal y varios municipios del país contaban con una ley de transparencia y acceso a la información. Algunas leyes estatales diferían de la federal, por ejemplo, con el ámbito de su competencia, tiempo de reserva de la información clasificada, entre otras diferencias significativas (*ibid.*: 7). Pero en lo que se refiera al órgano regulador del acceso a la información en trece estados se tenía contemplado la existencia de un organismo constitucional autónomo.⁴ En quince estados se había enmarcado en la figura de un organismo público descentralizado con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.⁵ En un estado como un órgano con autonomía técnica y adscrito al Congreso del Estado, este fue el caso de Sonora. En Baja California, por su parte, se concibió como un órgano consultivo. Mientras que en Baja California Sur fue ideado como un organismo interinstitucional integrado por los poderes públicos y los municipios del estado (*idem*).

Se ha descrito así el entorno global y nacional en términos socio-históricos de cómo la transparencia se ha insertado en las reglas de juegos, el diseño institucional y el discurso político y académico. Toca el turno de cómo se dio el proceso de implantación de la transparencia en Jalisco.

LA TRANSPARENCIA EN JALISCO

Jalisco, junto con Aguascalientes, fueron las entidades pioneras en la aprobación de leyes en la materia, pero se vieron en la necesidad de derogarlas para avanzar vertiginosamente. Y aunque nuestra entidad se ostentó como el primer estado en tener una ley de

este tipo, fue notorio es dicha ley tenía grandes carencias. Ernesto Villanueva señaló, en su momento, en su diseño institucional, al menos tres. La primera consistió en que le faltó un articulado y un catálogo en donde se definieran los conceptos y qué se entendía por cada cosa; segundo, dejó fuera de su ámbito de aplicación a todas las entidades privadas que ejercían gasto público; y tercero, no previó la existencia de un órgano independiente para la aplicación de sus disposiciones (Villanueva, 2002: 31-32).

Pero en diciembre de 2004, el Congreso de Jalisco aprobó la nueva Ley de Transparencia e Información Pública. Esta ley se diseñó a partir del hecho de que el ITEI actuaría cuando los sujetos obligados rechazaran las solicitudes de información. No obstante, esta actuación se haría siempre y cuando el ciudadano recurriera al organismo encargado de velar por su derecho. Hubo entonces un problema en el cual se aumentarían “los costos de transacción” para el ciudadano. Por tal razón, hubo una diferencia notable con respecto al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), pues en muchos de los casos este organismo se encarga de tramitar y solicitar la información a petición del ciudadano. Teniendo con ello el poder y capacidad institucional para obtener en muchos de los casos una respuesta favorable. En la mayoría de los casos el ciudadano hace su petición por internet. Hay así una diferencia procesal, mientras

en el caso de Jalisco el ciudadano tiene que recurrir antes a la organización pública en cuestión, en el ámbito federal el IFAI desde un inició “arropa” al ciudadano. Empero, esta situación cambió un poco con la implantación del sistema Infomex.

Sin embargo, pese a esta diferencia procedimental, en el caso de Jalisco el “costo de transacción” inicial se recompensa cuando el ITEI hace suyo el derecho individualizado, la representación legal y la defensa y exigencia institucional, cuyas consecuencias pueden ser mayores. Así, si algún sujeto obligado le niega injustificadamente la información las consecuencias pueden ser mayores: principalmente de tipo penal y grandes repercusiones en la opinión pública. El caso del cheque del ex gobernador Francisco Ramírez es considerado paradigmático. De este modo el ITEI, como organismo público que protege y vela por el cumplimiento de un derecho, se inserta como una institución en el camino de la rendición de cuentas en el plano horizontal, como plantea O'Donnell (2007: 125). Esto porque el ITEI, conjuntamente con otros organismos como las auditorías, las comisiones de Derechos Humanos, fiscalías, contralorías, se encargan de sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones.⁶ Sin embargo, el problema que enfrentan estos organismos autónomos, y creados para los ciudadanos, es que al final son secuestrados por el campo político.⁷

► 4 Estos estados eran: Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz.

5 Los estados que lo hicieron así, además del IFAI, fueron Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

6 El otro esquema de rendición de cuentas son las instituciones de balance o de pesos y contrapesos (ejecutivo, legislativo y judicial) (O'Donnell, 2007: 125).

7 Hay suficientes ejemplos de esto en Jalisco: los casos del entonces Consejo Electoral de Jalisco, hoy Instituto Electoral, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el proceso de regionalización. Una explicación de que los espacios ciudadanos son secuestrados por el campo político radica en que en el hecho de la clase política tiene un monopolio compartido (PAN-PR). Así ambos partidos y de los

Si bien no ha habido quién diga que la ley de transparencia de Jalisco es una de las más avanzadas del país, esto no ha impedido que algunos grupos orquesten procesos de contrarreforma. Así, el 13 de julio de 2006 se presentó una iniciativa de ley que pretendía dar marcha atrás a lo logrado. La propuesta fue polémica tanto por su contenido como por la forma en que se presentó, generando un intenso debate.

Según Alicia Gómez, dos fueron los temas más importantes en los que se conformó una oposición social contundente:⁸ el primer punto fue la cancelación del carácter inatacable de las decisiones del ITEI al ser, de aprobarse la reforma, recurrible ante el Tribunal Administrativo del Estado (TAE); y el segundo punto fue la despenalización de las sanciones al no-cumplimiento de las resoluciones del mismo órgano por parte de los servidores públicos (Gómez, 2007: 50-51).

La propuesta, siguiendo a Alicia Gómez, despertó sospechas porque contravino las reglas no escritas de la práctica legislativa. La primera fue que la propuesta no se discutió en la Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública: los miembros de esta comisión se enteraron de la iniciativa por medio de la prensa. La otra consistió en que la iniciativa que se sometió al pleno del Congreso fue por escrito sin hacerlo discursivamente. El debate fue intenso, y en términos mediáticos adquirió más relevancia cuando un día antes de la presentación de la propuesta de reforma se había interpuesto la denuncia penal contra el gobernador Francisco Ramírez. Al no entregar copia del cheque, y después de que el ITEI resolvió que sí procedía la petición ciudadana, al gobernador se le acusó de abuso de autoridad (*ibid.*: 50).

Por el entorno anterior, el ITEI y las leyes en materia de transparencia están en una situación en la que todavía hay, según Alicia Gómez, una fase de alta conflictividad social, debido a que

el arreglo institucional no satisface a las partes y los actores relevantes (*ibid.*: 50).

Desde que se integró el actual ITEI (julio de 2005), poco a poco se ha ido fortaleciendo y obtenido la confianza y apoyo ciudadano. Ha integrado personal permanente y eventual a su vida organizativa. Ha comenzando a publicar la información que ha construido sobre cómo está midiendo y evaluando la transparencia. Desde entonces ha habido una interacción constante en la arena pública, así como diversos cambios; por ejemplo, el hecho de que se redujera el número de consejeros de cinco a tres. De esta manera, el ITEI empieza a tener impacto en uno u otro sentido. Colocando temas de cambio institucional en la agenda pública o participando en el debate público; más allá de las cuestiones legales para colocar el tema en el ámbito de las prácticas culturales.

De los muchos procesos de interacción política que se han suscitado en el espacio público por el tema de la

transparencia hay uno que preocupa, y éste es el que pese a que el ITEI haya propuesto más de 30 sanciones a distintos servidores e instituciones públicas, hasta el 5 de marzo de 2007 sólo una se cumplió parcialmente. Así, las sanciones por el incumplimiento del derecho ciudadano a la información en la práctica queda impune.⁹

Por lo que respecta a la forma en cómo el ITEI ha venido apoyando el derecho a la información, su desenvolvimiento institucional ha sido el siguiente: del 23 de septiembre de 2005 al 21 de marzo de 2007 el ITEI recibió 668 recursos. Esto es, de peticiones ciudadana para obtener su apoyo. De dicho universo, 380 fueron fundadas, 103 infundadas, 37 lo fueron parcialmente, 90 no se admitieron, en 24 se confirmó la resolución del sujeto obligado, 20 fueron sobreesididas dos fueron desechadas, una declarada improcedente y en otra el ITEI determinó no estudiar el asunto (véase el siguiente cuadro).

► grupos que los encabezan se reparten en forma de cuotas los espacios que deberían de ser de los ciudadanos. Al final, se cumple un principio de explicación que señala que si bien las instituciones se guían por reglas e incentivos formales e informales, en éstas hay cruces de redes y relaciones sociales de diverso tipo que se manifiestan en cuotas partidarias. De esta manera, aunque se cumplan los formalismos legales, los factores de explicación del desempeño institucional de un organismo se encuentran en otro lado.

⁸ La oposición a la reforma provino de varios frentes. En primero lugar las bancadas legislativas no estuvieron unidas en torno a la iniciativa pese a que los coordinadores estaban de acuerdo. En el Partido Acción Nacional (PAN), la oposición provino de los entonces diputados Joan Novoa, Alonso Ulloa, Antonio Muñoz Serrano, y Rodolfo Ocampo. En el Partido Revolucionario Institucional (PRI) destacó el rechazo del diputado Aristóteles Sandoval, y posteriormente toda la fracción se deslindó de la iniciativa. Mientras que en la fracción del PRD, Salvador Gaona no pudo obtener el apoyo de sus correligionarios. También estuvo la oposición de los medios de comunicación, empresarios, organismos civiles como Cimtra (Ciudadanos por Municipios Transparentes), el Colectivo por la Transparencia y el cardenal Juan Sandoval Íñiguez (véase Gómez, 2007: 52-54).

⁹ Cfr. *Mural*. Guadalajara, 5 de marzo de 2007. El modelo de sanciones parte de la "buena voluntad" de la procuraduría estatal. La mayoría de las denuncias penales que interpone el ITEI se incumplen porque ésta recibe órdenes del Ejecutivo. Esta realidad indica que hay un tema de agenda pendiente en materia de cambios institucionales, pero como en muchos otros temas se tiene conocimiento de él, pero el estado de cosas conforma un entorno en los que los actores políticos salen beneficiados en perjuicio del avance democrático.

RECURSOS DE REVISIÓN RECIBIDOS POR EL ITEI

Sentido de la resolución	Número de recursos			Total
	23/09/05 al 31/12/05	02/01/06 al 31/12/06	2/01/07 al 21/03/07	
Fundados	27	296	57	380
Fundados parcialmente	Nd	30	7	37
Infundados	2	93	8	103
No se admiten	5	59	26	90
Sobreseídos	Nd	18	2	20
Improcedentes	Nd	1	0	1
Se determina no estudiar a fondo el asunto	Nd	1	0	1
Desechados	Nd	2	0	2
Se confirma la resolución del sujeto obligado	Nd	22	2	24
El ITEI no se puede pronunciar	Nd	7	0	7
Se revoca la resolución del sujeto obligado	Nd	2	1	3
Totales	34	531	103	668

Fuente: www.itei.org.mx; Nd: No hay dato.

Pero estos casos ¿son muchos o pocos? no se sabe; ¿tienen un impacto?, la respuesta es que sí lo hay, pero se ignora con precisión. En este sentido, para tener un acercamiento a estas inquietudes se expondrá una experiencia personal en el Poder Judicial de Jalisco, y con ella sacar a la luz algunos comportamientos humanos que tienen una explicación cultural. Pero antes habría que ubicar cuál es el contexto y la percepción social que tiene esta institución pública.

LA OPACIDAD EN EL PODER JUDICIAL

Hay en la llamada conciencia colectiva de Jalisco la imagen de que en el Poder Judicial impera la corrupción, que es el más atrasado de los tres poderes y qué es un espacio en donde la opacidad es el común denominador,¹⁰ y que es un sistema al que sólo acceden quienes tienen dinero. Esta percepción local no difiere de la que en América Latina o en México se tiene y que cualquier encuesta o estudio de opinión arroja.

Por ejemplo en América Latina quienes han entrado en contacto con el sistema de administración de justicia, aproximadamente un 20% de los encuestados, de ellos el 40.3% que dijo

haber planteado una demanda desistió porque que careció de dinero o los juicios eran lentos. Además, la mayoría señaló que hay una especie de “maltrato suave” (hacer largas filas, no le dieron la información, trámites innecesarios), mientras que la otra minoría señaló haber sufrido “maltrato duro” como la discriminación abierta (PNUD, 2004: 108).

El caso de Jalisco no dista en mucho, y a manera de ejemplo se traen a la palestra dos encuestas que muestran la percepción negativa que se tienen sobre el Poder Judicial local.

Por ejemplo, una encuesta realizada por *Moodys* de México, el ITAM y la empresa Gaxiola Moraila y Asociados realizada en el año de 2003 y publicada en el 2005, y a solicitud de Coparmex-Jalisco, para analizar la eficacia institucional del sistema judicial. La encuesta reveló que los juzgados de la

entidad son los de más baja calidad en el país. Sin embargo, y como contraste, en sueldos son los mejor pagados. Los jueces de Jalisco reciben un sueldo mensual de 43 mil 350 pesos contra 23 mil 637 pesos que ganan jueces de otros estados, Hidalgo por ejemplo.¹¹

El estudio de opinión mostró que en la entidad hay un rezago de expedientes e insuficiencia de recursos humanos en los juzgados. Además, la investigación manifiesta que el tiempo que duran los procedimientos judiciales colocan a Jalisco en el lugar 29 de las 32 entidades federativas. Por ejemplo, mientras Nuevo León registra 4.98 puntos sobre 5, Jalisco tiene 0.60. El estudio también advierte que el Poder Judicial del Estado no aprueba en calidad profesional de sus juzgadores, y que es notorio un ambiente de confrontación entre los poderes Ejecutivo y Judicial.¹²

Por otro lado, y como una prueba de opacidad y desconfianza hacia el Poder Judicial, otra encuesta midió la percepción que tienen los empresarios locales sobre la corrupción en el sistema de justicia local. La encuesta que se aplicó a 310 empresas arrojó como resultado que el 44% de los entrevistados reconoció haber dado una dádiva en los juzgados de Jalisco para resolver sus procedimientos.¹³

Otra evaluación que realizó el ITEI al Poder Judicial confirma la imagen negativa que tiene. De una calificación de 0 a 100 puntos, el Poder Judicial en general obtuvo un total de 43.63 en materia de transparencia. Aunque ya en lo particular obtuvo un puntaje diferenciado. Por ejemplo, el Supremo Tribunal de Justicia (STJ) obtuvo 65

¹⁰ Cfr., por ejemplo: Alberto Osorio Méndez y Gloria Reza. “El Poder Judicial: la élite corrupta. Rezago y corrupción judicial”. *Proceso*. México, núm. 1470, 2 de enero de 2005, suplemento Jalisco, pp. IV-IX.

¹¹ “Reprueban a instituciones judiciales”. *Mural*. Guadalajara, 15 de febrero de 2005, www.mural.com

¹² *Ibid.*

¹³ “Denuncian corrupción en el Poder Judicial”. *Mural*. Guadalajara, 1 de julio de 2003, www.mural.com

puntos, fue el mejor calificado; el Consejo General del Poder Judicial obtuvo 30.56; el Tribunal de lo Administrativo 61 puntos; mientras que el Tribunal Electoral 19 puntos.¹⁴ No obstante, los puntajes de 60 siguen siendo muy bajos. Apenas de “panzazo”.

Al final, no hay respuestas precisas a estas imágenes colectivas, pero si una idea de que la identidad judicial se oponen al proceso de democratización. La oposición se manifiesta en la medida que hay prácticas que se oponen a la transparencia, la modernización, entre otros. Las prácticas serán más claras cuando se describan y comprenden en la cotidianidad; y no son las “externalidades” que la ciencia política o los estudios sociales positivista no pueden abordar. No son los factores que se echan al saco de la cultura o la voluntad política.

UN ESBOZO DE LAS PRÁCTICAS JUDICIALES

Entrando en materia, el esbozo de las prácticas judiciales partirá de mi experiencia en una petición de información al Supremo Tribunal de Justicia (STJ). Ésta consistió en solicitar información sobre la trayectoria profesional, institucional y académica de los magistrados que lo integran. En pocas palabras solicité los *curriculums*. Cabe aclarar que en esta petición de información se invirtió un tiempo de cuatro meses (de agosto a noviembre de 2007). Al final la información se ha obtenido de manera parcial, pues faltan los *curriculums* de 10 magistrados que fueron nombrados desde el gobierno de Guillermo Cosío Vidaurri. Si bien el proceso de investigación académica no termina, pues la información no se ubica en solo lugar, además de que se deben hacer cruces, la puesta en práctica de un derecho y como ejercicio ciudadano arroja varios puntos a analizar. Con esta premisa, en los párrafos siguientes se esbozarán algunas inquietudes.

De esta forma, después de esperar respuesta a mi solicitud ante al STJ, la información requerida me fue negada, porque según el STJ mi petición estaba infundada y era improcedente. Pero éste fue el inicio para asomarse al campo judicial de Jalisco: a sus lenguajes, sus prácticas, sus redes y relaciones de fuerza. Volviendo al tema en cuestión, el Comité de Clasificación del STJ resolvió y señaló que no estaban obligados a darme la información que requerí.¹⁵ La argumentación jurídica con base en los puntos y fracción de la Ley de Transparencia, como se verá enseguida, no es sino una máscara ideológica del campo jurídico al apelar a una supuesta autonomía, neutralidad y universalidad. Después de todo quedó reflejado en este apartado la lucha y confrontación simbólica y real de los diferentes intereses de los expertos del campo jurídico y burocrático, y entre ellos el mío.

Por tal razón es necesario señalar que aunque pudiera estar fundamentada la resolución en términos formales, no será reflexionada en el plano estrictamente legal,¹⁶ salvo cuando en la argumentación se evidencie la polisemia y la elasticidad de la ley, sus lagunas y las contradicciones que los monopolizadores e intérpretes tienen sobre ellas. Junto a esto, mi reflexión será colocada, y para salir de ese mundo de principios doctrinales, silogismos y esterilidad, en el plano del discurso y las prácticas, para al final observar que el problema que se dice que es cultural y de voluntad no hace sino reflejar las contradicciones que se dan en la intersección de varios campos de lucha.

Así, y para empezar, confronté el argumento legal al que llegó el Comité de Clasificación del STJ en dos líneas: la primera con una práctica administrativa del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco; y la segunda, con la buena voluntad que quedó asentada en una resolución de la Sección de Transparencia del este mismo tribunal.

En el primer caso, el Tribunal de lo Administrativo en su página en internet, como las de muchos otros tribunales del país y hasta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publican los “*curriculums*”. En el segundo caso, su Sección de Transparencia resolvió, al solicitarle similar información (la de cuatro ex magistrados y dos magistrados en funciones), lo siguiente:

... Toda vez que dicha información, de conformidad con el artículo 13 fracción XXVII de la Ley de Transparencia e Información Pública de la entidad puede ser considerada información de utilidad e interés general para los particulares... [la unidad resolvió en ambos]... le sean entregadas copias simples de las *curriculas*, previo en los mismos se suprima aquella información que sea de carácter personal o confidencial.¹⁷

Esta respuesta contrasta con la del Comité de Clasificación del STJ. Entre otras cosas, su dictamen de resolución señaló que la información que solicité:

... es información reservada para los efectos de la ley... IV.- *La referida a servidores públicos que laboren o ha-*

► ¹⁴ Cfr. La evaluación sobre el cumplimiento en la publicación de la información fundamental del Poder Judicial del Estado de Jalisco en la página de internet www.itei.org.mx

¹⁵ Resolución 0050/2007 a la que llegó la Unidad de Transparencia del Estado del STJ.

¹⁶ Aun que no soy un experto en el lenguaje jurídico sí puedo observar algunas prácticas y discursos del campo jurídico —productores de leyes y reglamentos (legisladores), jueces, notarios, abogados, entre otros—.

¹⁷ Oficios 90/2007 y 100/2007 de la Sección de Transparencia del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco.

yan laborado en áreas estratégicas como seguridad, procuración e impartición de justicia o servicios de información, cuyo conocimiento general pudiera poner en peligro la integridad física de alguna persona o servidor público, con excepción de la información relativa a la remuneración de dichos servicios públicos..., se DECLARA INFUNDADA E IMPROCENTE Y EN CONSECUENCIA SE RECHAZA la solicitud de información pública... [Los subrayados y las mayúsculas son del dictamen de resolución]¹⁸

Pero quizá lo más ilustrativo de las prácticas administrativas y culturales que fomentan la opacidad en el Poder Judicial es el hecho de que un ciudadano, que no es abogado o trabajador del Poder Judicial, rompe, siguiendo a Pierre Bourdieu, con las prácticas que determina el *habitus*. Al solicitar la información en cuestión fui mirado con recelo, desconfianza y hasta “ninguneado”. El rompimiento que hace un extraño en un *habitus* que le es ajeno, se manifiesta desde luego en la vestimenta, la forma en que solicité la información, tanto por escrito como de manera verbal ante la Oficialía Mayor, que era la instancia que asumía las funciones de la unidad de transparencia. Fue notorio como un joven que viste de forma casual atenta contra la formalidad y las jerarquías que están determinadas espacialmente. Pero quedó más en evidencia cuando las respuestas por escrito no hicieron sino describir un lenguaje del campo judicial que excluye y marca las fronteras, aun cuando se trate de combinar una retórica de impersonalidad y neutralidad (Bourdieu, 2000: 173). Fue notorio que el efecto de neutralidad y universalización, el cual va contra el sentido y práctico común, más no del campo jurídico, en el fondo le indica a los no-preparados o extraños al campo que no puedan insertarse o mirar en él, sino siguiendo sus propias reglas y lógica.

La incursión a ese “espacio judicial” implicó la imposición de una frontera. Consistió en reafirmar que alguien que no está preparado o es ajeno al campo jurídico no puede entrar al juego; aunque en el discurso los actores y las instituciones apelen a los valores y el discurso de la legalidad, la democracia, la transparencia, el lenguaje republicano, lo cierto es que las prácticas cotidianas distan en mucho de ello, actitudes que seguro se repiten en las demás áreas burocráticas. La exclusión lingüística, técnica y corporal fue sólo el reflejo de una relación de poder que está estructurada en el campo (*ibid.*: 86). En este punto vale la pena traer la respuesta que los ciudadanos señalaron en el PNUD como “maltrato suave” (hacer largas filas, no dar la información, trámites innecesarios). Se comprueba así que los agentes de un determinado campo y *habitus* introyectan ese mundo y lo reproducen (Bourdieu, 1988: 130-132 y 136). En pocas palabras, la intromisión de un ciudadano común que pidió información que tal vez fuera “intrascendente” o que los pusiera a trabajar fue denostada.

La respuesta negativa del STJ me obligó acudir al ITEI. Este organismo aceptó mi petición teniendo en cuenta que la información era de sentido común y que debía existir. Así, el ITEI hizo la petición al STJ, pero confirmó su resolución en términos legales, no sin antes cuestionarla, sobre todo el argumento de que mi petición ponía en peligro la vida de los magistrados. El ITEI recalcó que la información que solicité es de libre acceso, y aunque reconoció que si bien es cierto que el STJ administrativamente no cuenta o no debería contar con dicha información, recomendó dirigir mi petición al Congreso de Jalisco.¹⁹

Siguiendo con el proceso burocrático recurrí al Congreso de Jalisco y recibí respuesta. Tuve acceso a los expedientes y sólo faltaron diez currículums de los magistrados.²⁰ No es casualidad que sean de aquellos que políticamente se les vinculen con el régimen priísta y tengan una cercanía con los ex gobernadores Guillermo Co-sío y Carlos Rivera. En su nombramiento bien pudo no ser una prioridad analizar la trayectoria académica y profesional: eran otras las reglas del sistema político, o bien que el Congreso, como muchas instituciones públicas, no tuviera el acierto por conservar documentos o construir bancos de información.

PARA CONCLUIR

Este ejercicio vino a confirmar que dichos laberintos burocráticos no reducen los costos en el acceso a la información. Se requiere de un ciudadano persistente y tenaz que haga uso de los mecanismos que están a sus alcances aun cuando éstos sean limitados o tengan algunas fallas prácticas. Por un lado, es un asunto de reglas, incentivos, pero por el otro, es un asunto de prácticas culturales de cuestionar y ver más allá de lo evidente. De cómo reproducimos el orden y el estado de cosas, en ser coherentes entre lo que se dice y hace. El formalismo legal y escrito, que mucho tienen de ritual, hace arcaico el acceso a la información y participa simbólicamente en hacer más evidente las jerarquías de poder y las fronteras entre el campo judicial y espacio público democrático que se pretende construir.

Las reglas institucionales o modelos de gestión ayudan y propician el orden o el cambio en una dependencia. Tienen efectos inmediatos y son

► 18 Procedimiento de dictamen 0050/2007 de la Unidad de Transparencia del Estado del STJ.

19 Resolución 270/2007 del ITEI.

20 Exp. UTI 262/2007.

necesarios, pero en el largo plazo las prácticas son las que garantizan su efectividad y explicar mejor el desenvolvimiento social. Falta mucho por hacer para que se inserte la transparencia, por lo cual los procesos de lucha y confrontación serán la constante. En este sentido, y a pesar de los “costos de transacción” que al ciudadano

le implica el modelo institucional de acceder a la información, se concluye que el derecho a la información ubicado en este plano indica que éstos no existen por sí solos sino en el momento que se ejercen.

De esta manera, las libertades democráticas en los hechos son más fuertes que de lo que se cree cuando son

constantes y las hacemos prácticas. Por lo tanto, si colocamos el asunto de la transparencia en la dimensión de la ciudadanía y la movilización social ésta se convierte en un verdadero factor de cambio cultural; siendo así, se supera la visión económico-financiera de la transparencia en el ámbito del paradigma del Buen Gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Adrián (2000) “Democracia y gobernabilidad luego de la transición política”. *Renglones*. ITESO, núm. 46, agosto-noviembre, pp. 5-8.
- BORÓN, Atilio (2006) “Clase inaugural. Por el necesario (y derogado) retorno del marxismo”. Atilio Boron, Javier Amado y Sabina González (comp.). *La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas*. Buenos Aires, CLACSO, pp. 35-52.
- BOURDIEU, Pierre (2000) *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao, Desclée de Brouwer, S. A.
- (1998) *Cosas dichas*. Buenos Aires, Gedisa.
- CERRILLO, Agustín (2001). “La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad”. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Barcelona, núm. 8-9, pp. 543-576.
- GÓMEZ, Alicia (2007). “Transparencia, democracia y cambio institucional en Jalisco”. *Estudios Jaliscienses*. Noviembre, núm. 70, pp. 44-55.
- MARVÁN LABORDE, María y Roberto Coronado Copado (2007) “La consolidación institucional del acceso a la información en México: denuncia del avance de un derecho ciudadano”. *Folios*. mayo-junio, núm. 5, Guadalajara, IEEJ, pp. 4-11.
- O'DONNELL, Guillermo (2007) “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires, Prometeo Libros, pp. 113-133.
- PNUD (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York, ONU.
- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel (s. f) *Ciudadanía y organizaciones cívicas en Jalisco, 1995-2006*. Mecanografiado.
- UGALDE, Luis Carlos (2002) *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México, IFE.
- VILLANUEVA, Ernesto (2002) “Ley de Acceso a la Información Pública de Jalisco”. *Proceso*. México, 6 de enero, pp. 31-32.
- Páginas web
www.itei.org.mx
- Hemerografía
Proceso
Mural

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D