Jalisco a medio camino

BALANCE PARCIAL 2018-2022

VOLUMEN II. INSTITUCIONES Y ACTORES POLÍTICOS ESTATALES

David Gómez-Álvarez
Mónica Montaño Reyes
Ruth Elizabeth Prado Pérez
(coords.)

Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Volumen II. Instituciones y actores políticos estatales / Coordinación David Gómez-Álvarez Pérez, Mónica Montaño Reyes, Ruth Elizabeth Prado Pérez; prefacio María Marván Laborde; textos Adrián Acosta Silva… [et al.] -- 1a. ed. – Guadalajara, Jalisco: CUCEA: Editorial Universidad de Guadalajara, 2023.

800 páginas: ilustraciones; 23 cm.

Contenido: V. II. Instituciones y actores políticos estatales. Obra dividida en cinco apartados: Poderes públicos. – Organismos constitucionales autónomos y ciudadanos. – Actores políticos no estatales. – Grupos de poder y procesos políticos. – Partidos políticos. Incluye referencias bibliográficas.

ISBN obra completa 978-607-571-848-4
ISBN volumen II 978-607-571-851-4

1. Administración pública-Jalisco 2. Jalisco-Aspectos políticos 3. Actores no estatales-Jalisco 4. Partidos políticos-México I. Gómez-Álvarez Pérez, David, coordinador II. Montaño Reyes, Mónica, coordinador III. Prado Pérez, Ruth Elizabeth, coordinador IV. Marván Laborde, María, prefacio V. Acosta Silva, Adrián, autor

354.7235 .J21 v.2 CDD21
HC137 .J2 .J21 v.2 LC
KNV Thema

Todos los derechos de autor y conexos de este libro, así como de cualquiera de sus contenidos, se encuentran reservados y pertenecen a la Universidad de Guadalajara. Por lo que se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.
Queda prohibido cualquier uso, reproducción, extracción, recopilación, procesamiento, transformación y/o explotación, sea total o parcial, sea en el pasado, en el presente o en el futuro, con fines de entrenamiento de cualquier clase de inteligencia artificial, minería de datos y texto y, en general, cualquier fin de desarrollo o comercialización de sistemas, herramientas o tecnologías de inteligencia artificial, incluyendo pero no limitando a la generación de obras derivadas o contenidos basados total o parcialmente en este libro y/o en alguna de sus partes. Cualquier acto de los aquí descritos o cualquier otro similar, está sujeto a la celebración de una licencia. Realizar alguna de esas conductas sin autorización puede resultar en el ejercicio de acciones jurídicas.

Jalisco a medio camino

BALANCE PARCIAL 2018-2022

VOLUMEN II. INSTITUCIONES Y ACTORES POLÍTICOS ESTATALES

TRANSVERSAL
Incidencia estratégica en políticas públicas

Ricardo Villanueva Lomelí
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

Carlos Iván Moreno Arellano
Coordinación General Académica y de Innovación

Luis Gustavo Padilla Montes
Rectoría del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas

Missael Robles Robles
Coordinación de Entidades Productivas para la Generación de Recursos Complementarios

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial

David Gómez-Álvarez
Dirección Ejecutiva

Paula Solange González Neri
Coordinación de Administración y Finanzas

Mariana Peregrina Espinosa de los Monteros
Coordinación de Proyectos, Vinculación e Internacionalización

Ariadna Leñero Gómez
Coordinación de Comunicación y Diseño

Felipe Medel Terrones
José Miguel Castro Camarena
Coordinación de Investigación

David Ricardo González Ruiz
Coordinación de Análisis Estratégico

D.R. © 2023, Universidad de Guadalajara

Esta obra fue sometida a dictaminación doble ciego de acuerdo con las normas establecidas por la Universidad de Guadalajara.

EDITORIAL UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
José Bonifacio Andrada 2679
Colonia Lomas de Guevara
44657 Guadalajara, Jalisco

01 800 834 54276
www.editorial.udg.mx

ISBN obra completa 978-607-571-852-1
ISBN volumen II 978-607-571-854-5

DOI volumen II: https://doi.org/10.32870/9786075718545

Febrero de 2023

Hecho en México
Made in Mexico

Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consúltese https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es

Jalisco a medio camino

BALANCE PARCIAL 2018-2022

VOLUMEN II. INSTITUCIONES Y ACTORES POLÍTICOS ESTATALES

CUCEA
El mejor lugar para el talento

EDITORIAL UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

TRANSVERSAL
Incidencia estratégica en políticas públicas

Primera edición, 2023

Coordinación
David Gómez-Álvarez Pérez
Mónica Montaño Reyes
Ruth Elizabeth Prado Pérez

Gestión de contenidos
Ariadna Leñero Gómez
Calep Pimienta González
Mariana Peregrina Espinosa de los Monteros
Felipe de Jesús Medel Terrones

Prefacio
María Marván Laborde

© Textos
Adrián Acosta Silva
Adriana Rocío Fernández Amaro
Alberto Arellano Ríos
Alberto Bayardo Pérez Arce
Alfonso Hernández Valdez
Ana Fátima López Iturrioz
Andrea Bussoletti
Anna Karolina Chimiak
Carlos Javier Aguirre Arias
David Gómez-Álvarez Pérez
David Pérez Rulfo Torres
David Ricardo Flores González Ruiz
Diego Petersen Farah
Dolores del Carmen Chinas Salazar
Eduardo Rosales Castellanos
Enrique Francisco Toussaint Orendain
Francisco de Jesús Aceves González
Humberto Darwin Franco Migues
Jaime Barrera Rodríguez
Jaime Severino Romo
Jorge Federico Eufracio Jaramillo
Jorge Igor Israel González Aguirre
Jorge Ramírez Plascencia
José Bautista Farías
José de Jesús Ibarra Cárdenas
José Rubén Alonso González
Julio Alejandro Ríos Gutiérrez
Laura Aritmética Jaime Oliver
Laura Ofelia Castro Golarte
Lucía Almaraz Cázares
Manuel Baeza Sánchez
Marco Antonio Cortés Guardado
Melissa Amezcua Yépiz
Mónica Montaño Reyes
Omar Esteban Macedonio Maya
Paul Alexander Alcántar Arteaga
Roberto Castelán Rueda
Rocío del Carmen Morgan Franco
Ruth Elizabeth Prado Pérez
Rutilo Tomás Rea Becerra
Sonia Serrano Íñiguez
Susana Ochoa Chavira
Ulises Vargas Gutiérrez
Virginia Romero Jiménez
Yasodhara Silva Medina

Coordinación editorial
Iliana Ávalos González

Jefatura de diseño
Paola Vázquez Murillo

Cuidado de la edición, formación y diseño
Iliana Ávalos, Martín Martínez, Nancy Santana, Mariana Hernández, Carlos Ocádiz, Sofía Rodríguez, Mario Díaz, Fernanda Hernández, Iordan Montes, Javier Salazar, Melissa Álvarez

Índice

Prefacio 13
María Marván Laborde

Estudio introductorio: instituciones políticas estatales 20
David Gómez-Álvarez
Mónica Montaño Reyes
Ruth Elizabeth Prado Pérez

Poderes públicos

1. ¿Apertura legislativa? Balance de la LXII Legislatura del Estado de Jalisco 50
Alberto Bayardo Pérez Arce

2. Dominio y ¿apertura? Dos agendas sociales en la cancha legislativa de Jalisco 70
Paul Alcántar Arteaga

3. La captura de la justicia jalisciense 95
Jesús Ibarra Cárdenas

4. ¿Cómo hablar de transparencia y debido proceso en el Poder Judicial del Estado? 116
Fátima López

5. La dinámica de gobiernos subnacionales sin reelección consecutiva 126
Jorge Ramírez Plascencia

6. Enrique Alfaro, el estilo personal del *alfarismo* 143
Diego Petersen Farah

Organismos constitucionales autónomos y ciudadanos

7. La inseguridad y violencia como problema social de urgente atención 154
Dolores del Carmen Chinas Salazar

8. Desconfianza, opacidad y lejanía con las víctimas 171
Anna Karolina Chimiak

9. El aporte a la democracia y el debilitamiento institucional del árbitro electoral local 189
Mónica Montaño Reyes
Omar Esteban Macedonio Maya

10. Presupuesto, elecciones y participación ciudadana 209
Laura Castro Golarte

11. Diagnóstico y propuestas para la consolidación del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales 224
José Bautista Farías

12. Los órganos ciudadanos y el reparto de cuotas 244
Rocío del Carmen Morgan Franco

13. Diseño institucional y desempeño del CPS de Jalisco y los CPC estatales en perspectiva comparada 260
Alfonso Hernández Valdez

14. La importancia de la integración de un eje de derechos humanos en las políticas anticorrupción 281
Lucía Almaraz Cázares

Actores políticos no estatales

15. Un análisis de la heterogeneidad de las organizaciones de la sociedad civil según sus cualidades geográficas, económicas y políticas 294
Jorge Federico Eufracio Jaramillo

16. Los claroscuros de la relación del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil 322
David Pérez Rulfo

17. Gobierno, medios y democracia 334
Francisco de Jesús Aceves González

18. Alfaro y los medios 349
Sonia Serrano Íñiguez

19. Élites de poder y fragmentación organizativa 363
Alberto Arellano Ríos

20. Desarrollo económico: ni todo es blanco, ni todo es negro 381
Virginia Romero Jiménez

21. La institución católica tapatía en transición incierta 397
José Rubén Alonso González

Grupos de poder y procesos políticos

22. De la ciudadanización de la política a la institucionalización de la participación 428
Melissa Amezcua Yépiz
Laura Aritmética Jaime Oliver

23. Nuevas normas y rituales: entre consultas, fomento a la sociedad civil y manifestaciones 450
Carlos Aguirre Arias

24. Poder y autoridad en la educación superior: las universidades como actores políticos 468
Adrián Acosta Silva

25. Autonomía universitaria frente al poder político: una tensa relación 492
David Gómez-Álvarez
David Ricardo González Ruiz

26. Violencia homicida: el panorama en México y Jalisco 508
Ulises Vargas Gutiérrez

27. Entre la *necromáquina* y la evasión gubernamental 529
Darwin Franco Migues

28. Movimientos y movilizaciones femeniles: uno de los principales desafíos del gobierno de Alfaro 542
Ruth Elizabeth Prado Pérez

29. A la mitad de la refundación, ¿dónde estamos paradas las mujeres? 563
Susana Ochoa

30. Avances y perspectivas de la acción ante el cambio climático 578
Jaime Severino

31. Los gobernadores del estado frente al espejo de la opinión pública en el periodo de 2001 594
Yasodhara Silva Medina

Partidos políticos

32. La conversión de Movimiento Ciudadano de fuerza antisistema a bastión de la oposición a la Cuarta Transformación 612
Andrea Bussoletti

33. Del aire a la tierra. La consolidación de Movimiento Ciudadano como primera fuerza política en Jalisco 636
Enrique Toussaint

34. La política Morena-Jalisco y sus avatares 647
Rutilo Tomás Rea Becerra

35. El arribo de la 4T a Jalisco 660
Adriana Fernández

36. El Partido Acción Nacional: de la hegemonía a la supervivencia política 676
Marco Antonio Cortés Guardado

37. El PAN, entre la nostalgia, el desconcierto y la esperanza 697
Eduardo Rosales Castellanos

38. ¿Del auge a la decadencia? La debacle priista en Jalisco 709
Igor Israel González Aguirre

39. Hagamos y su simbiosis con la Universidad de Guadalajara 733
Manuel Baeza

40. ¿Ser o parecer un partido político estatal? El reto de Hagamos 743
Jaime Barrera

41. El futuro de Futuro 751
Roberto Castelán Rueda

42. Consolidar una tercera vía en medio de la polarización: el caso de Futuro 768
Julio Alejandro Ríos Gutiérrez

Semblanzas 783

Prefacio

María Marván Laborde

El título de la presente obra, *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Volumen II. Instituciones y actores políticos estatales,* puede dar una imagen errónea a las personas que han decido aventurase a leerlo. Es cierto que es un balance parcial en tanto que se trata de la evaluación de solo la mitad del sexenio de Enrique Alfaro, primer gobernador postulado por el partido político Movimiento Ciudadano. Sin embargo, se trata de una evaluación muy completa en el sentido de que incorpora cinco grandes secciones: 1. Poderes públicos; 2. Organismos constitucionales autónomos y ciudadanos; 3. Actores políticos no estatales; 4. Grupos de poder y procesos políticos; y, por último, 5. Partidos políticos. Cada una de estas secciones a su vez se desdobla en los capítulos necesarios para tratar a los actores relevantes en la vida política de Jalisco.

Tampoco podemos usar el adjetivo *parcial* como antónimo de imparcialidad. Con el propósito de conjurar visiones parciales, los coordinadores de la obra decidieron invitar a dos personas para que escribieran cada capítulo: una persona académica y otra activista, profesionista, periodista, etcétera; es decir, alguien dedicado a la actividad pertinente según se trate de cada capítulo. El resultado es que quien lee estas páginas podrá tener diferentes perspectivas desde las que podrá tomar su propia postura frente al devenir político de Jalisco en estos tres años, sopesar los logros, valorar los errores y, lo más importante, hacer un diagnóstico de los principales retos a afrontar en el futuro próximo y en aquel no tan inmediato.

La primera sección, referente a los poderes públicos, toma en cuenta la división de poderes más clásica del constitucionalismo moderno, por ello, solo consta de tres capítulos referentes al poder ejecutivo, al poder legislativo y al poder judicial. Se hace un balance de la actuación de cada uno ellos en el periodo estudiado.

El primer capítulo se centra en el papel desempeñado por la LXII Legislatura, que también refleja que el poder legislativo no acaba de encontrar su lugar en la construcción de un nuevo régimen democrático posterior a

la transición. En Jalisco, como en todo el país, se han introducido nuevas formas para su quehacer legislativo, como por ejemplo la de Parlamento Abierto, pero a la hora de la implementación sale a relucir la resistencia de las personas legisladoras, que no encuentran cómo equilibrar su función de representantes de la voluntad popular con su papel de contrapeso del Ejecutivo.

El apartado sobre el Supremo Tribunal de Justicia en Jalisco refleja el drama de la transición mexicana: la deuda más grande de esta es la falta de evolución del poder judicial, que no ha logrado profesionalizar con seriedad la carrera judicial, por ende, tiene serios problemas de parcialidad, aquí sí en el sentido más peyorativo de la palabra. La justicia en Jalisco está capturada, en gran medida, por el modelo de designación de los magistrados, problema que se agrava debido a la falta de una estructura institucional de rendición de cuentas.

Finalmente, los últimos textos de esta sección se centran en la figura del gobernador Enrique Alfaro Ramírez, del partido Movimiento Ciudadano. Encontramos una buena descripción de las altísimas expectativas que los jaliscienses depositaron en la tercera alternancia, y las razones estructurales de los estrechos márgenes de maniobra que en las decisiones concretas ha tenido Alfaro. Se plantean no solo las dificultades de ser gobernador, sino la lógica de convivencia entre un gobernador que pertenece a un partido diferente a aquel del presidente de la república. Un mérito de la obra es que va más allá de las complejas personalidades de Andrés Manuel López Obrador y el propio Alfaro. Nos plantea la disyuntiva de la reelección en las gubernaturas como una posible salida política a lo que en el texto se llama el *gobernadorismo*.

La segunda sección se dedica a los Organismos Constitucionales Autónomos y Ciudadanos (OCA). Llama nuestra atención que no se les concibe de manera conjunta como una nueva forma de división de poderes, que ha buscado en México alterar la omnipresencia de los poderes ejecutivos y generar nuevas formas de control sobre los tres poderes tradicionales.

De manera separada se dedica un capítulo a la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), otro al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC), el tercero al Instituto de Transparencia Información Pública y Protección de Datos Personales de Jalisco (ITEI) y el cuarto se dedica al Comité de Participación Social (CPS) y los

Comités de Participación Ciudadana (CPC), vinculados estos al Sistema Nacional Anticorrupción. Corresponderá a quien se acerca a este trabajo integrar las partes de los nuevos poderes constitucionales, y a través de su lectura definir si hemos logrado en Jalisco (y acaso también en México) una convivencia más democrática de la división de poderes en un ambiente de controles mutuos y equilibrios funcionales.

Cada uno de estos OCA tendrán desempeños diferentes. La CEDHJ es evaluada principalmente por sus recomendaciones en el tema de los desaparecidos y el incremento de la inseguridad. Sobre el IEPC se describe la tensión introducida por la reforma electoral de 2014, que convirtió al Instituto Nacional Electoral en una suerte de jefe o supervisor para los organismos locales. De especial relevancia ha sido el papel del IEPC en las consultas ciudadanas, particularmente la que impulsó Alfaro en búsqueda de un nuevo pacto fiscal con la federación. Sobre el ITEI se hace un análisis de sus resoluciones y su capacidad de obligar al principio de máxima publicidad. Destaca en Jalisco la intervención del CPS en los procesos de designaciones públicas.

La tercera sección, sobre actores políticos no estatales, se compone de cuatro capítulos, el primero dedicado a los organismos de la sociedad civil, el segundo a los medios de comunicación, el tercero a la actuación política de los empresarios y el cuarto a las iglesias.

La creación y reconocimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) es uno de los distintivos de la transición mexicana que tuvo sus expresiones propias en Jalisco. La relación con los poderes constitucionales no siempre ha sido sencilla, ya que fluctúa entre la cooperación y el contrapeso. Jalisco ha sido muy prolífico en la aparición de OSC que se dedican a temas muy variados y, a pesar de encontrarse concentradas en el área metropolitana de Guadalajara, también es cierto que cada vez se hallan más en los diferentes municipios del estado. En años recientes se creó la Comisión de Fomento a las Actividades de las OSC. Contrasta la política de Alfaro con la de López Obrador en que, para bien de la convivencia y consolidación de un régimen democrático, aquel no ha establecido una lucha para aniquilar o neutralizar las actividades de las OSC.

La relación de Alfaro con los medios de comunicación ha sido tensa, especialmente después de asumir el poder del gobierno del estado, ya que estos toman una postura crítica con respecto a sus actuaciones y sobre

todo, la falta de logros de su administración. Existen cuestionamientos serios respecto de la distribución del gasto gubernamental en publicidad oficial. En pocas palabras, los medios han cumplido con su papel de ser un contrapeso a los poderes instituidos, y, por lo tanto, les resultan incómodos, especialmente al gobernador, que en más de una forma se ha referido a ellos de manera peyorativa.

El empresariado jalisciense siempre se ha distinguido por estar organizado y buscar diversas formas institucionales de incidir en la vida política. Asimismo, las iglesias y el factor religioso juegan un papel relevante en la vida política del estado. Este capítulo habla de las peculiaridades del laicismo mexicano, históricamente tan preocupado por separar al Estado de la Iglesia católica y que en los últimos años se le ha obligado a tomar postura frente a las diversas religiones que van cobrando fuerza a lo largo y ancho del país. Se hace en el texto una pertinente diferenciación entre la creciente diversificación religiosa que ha minado la hegemonía católica y el débil pluralismo religioso. En Jalisco, las expresiones claras de discriminación entre las diversas prácticas confesionales y más aún, hacia quienes se declaran arreligiosos, nos impiden hablar de un democrático pluralismo religioso.

La cuarta sección aborda otros grupos de poder y procesos políticos que es necesario tomar en cuenta para entender mejor lo que sucede en Jalisco. El mejor ejemplo de esto es la fuerza que tiene la presencia del llamado Grupo Universidad, cuya cabeza real es el exrector Raúl Padilla López, quien ha sido por tres décadas un factor de poder a veces cercano al partido que gobierna, a veces distante, otras francamente confrontado, pero permanentemente presente. Los conflictos de la Universidad de Guadalajara con el gobernador no son nuevos, pero el enfrentamiento con Alfaro, debido a sus múltiples contradicciones con relación a la política de educación superior, ha tenido peculiaridades que están bien destacadas en el capítulo. Cobra especial relevancia, he de decir, que el Grupo Universidad decidió formar el partido político Hagamos. En varios capítulos y en prácticamente todas las secciones hay referencias importantes a Raúl Padilla, por ello valdría la pena recapitular sobre el papel de este personaje para poner en su justa dimensión su innegable importancia política.

Jalisco es un estado en el que destaca la incidencia de los diversos grupos de la sociedad civil, se han tomado medidas importantes para su institucionalización, por ello es especialmente relevante que en el periodo

que nos ocupa se haya aprobado la Ley del Sistema Estatal de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza Electoral.

Ningún trabajo que intente hacer un análisis del ejercicio del poder en México entre 2018 y 2021 puede dejar de lado la "desconcentración" perversa del poder del Estado causada por la fuerza del crimen organizado, especialmente en lo que se refiere al monopolio de la fuerza. El ilegítimo uso de la fuerza por la violencia del crimen organizado ha disputado el monopolio legítimo que debía ser única y exclusivamente del Estado. El incremento de la violencia en Jalisco está vinculado con la lucha por la hegemonía del Cártel Jalisco Nueva Generación en el estado y allende sus fronteras. La creciente movilización de las madres buscadoras de personas desaparecidas también tiene en Jalisco un capítulo importante que obliga ser contado.

El ecologismo es otro de los temas alrededor del cual se ha articulado una activa sociedad civil, que busca de manera permanente acometer académica y activamente los grandes retos del cambio climático y el desarrollo del estado. El gobierno de Alfaro ha tratado de establecer una verdadera política pública al respecto, lo que se ve reflejado en el presupuesto asignado al tema.

Por último, pero no por ello menos importante, se dedica un capítulo a la fuerza política que han cobrado los estudios de opinión pública. Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que son un factor de poder a tomar en cuenta no solamente en el ámbito electoral. Cada día cobran mayor importancia, para gobernantes y actores políticos, las mediciones de percepción que la ciudadanía tiene respecto de su actuar y los que perciben como los problemas más acuciantes del periodo.

La quinta sección se dedica a los partidos políticos relevantes en Jalisco. El conjunto de los seis capítulos puede darle a quien lea este texto una buena idea de la riqueza política del estado, aunque también es importante caer en cuenta en la inestabilidad de las preferencias electorales y la facilidad con la que políticos clave en la vida estatal cambian de partido. Podríamos aventurar que en Jalisco el concepto de "voto duro", para expresar la lealtad que un individuo en particular le tiene a un determinado partido, ha perdido prácticamente todo referente empírico en el contexto histórico del siglo XXI.

El electorado jalisciense es exigente y difícil de complacer. Ya se han vivido tres alternancias. La primera rompió la hegemonía priista años antes

del triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en el ámbito federal. Gobernaron los blanquiazules por tres sexenios consecutivos con un gran desgaste para el partido. En 2012 regresó el Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la gubernatura. Aristóteles Sandoval dejó el poder en medio de críticas por la ineficiencia, escándalos de corrupción y sospechados vínculos con el crimen organizado que de alguna manera fueron confirmados, no por un proceso judicial que le imputara algún delito, sino por su asesinato en Puerto Vallarta. Esto acabó por romper el bipartidismo tradicional del Jalisco en el que las dos fuerzas relevantes fueron el PAN y el PRI.

El nuevo bipartidismo tiene como principales actores de la disputa política a Movimiento Ciudadano y Morena. Esta relación se ha polarizado en gran medida por el estilo confrontacional de Andrés Manuel López Obrador con todas las fuerzas y actores políticos que no sean él mismo. Para sorpresa de los morenistas, Movimiento Ciudadano obtuvo buenos resultados en la elección de 2021, lo que da cuenta de una posible consolidación del poder naranja en el estado. El reto principal para ambos partidos es quién obtendrá la candidatura para la sucesión en 2024. Una de las interrogantes principales a despejar será si el Grupo Universidad tendrá un papel relevante para inclinar un lado de la balanza.

Es importante mencionar los dos partidos locales de reciente creación. Nos hemos referido ya a Hagamos, partido creado desde la Universidad de Guadalajara y cuyo líder real es Raúl Padilla. Este partido logró el 4.8% de la votación en su primer desafío electoral en el que estaba obligado a competir por sí mismo. En cualquier sistema democrático alcanzar casi cinco puntos porcentuales en la primera elección debe ser considerado un gran logro; sin embargo, las expectativas de los creadores de este partido iban mucho más allá. Nuevamente el reto está en la capacidad de tener una oferta interesante para el 2024. Es altamente probable que se decanten por competir en alianza y hay indicios de que la coalición más provechosa para el Grupo Universidad está pintada de guinda, y no precisamente color naranja.

El partido Futuro viene de la fuerza de la candidatura independiente que consideramos más exitosa a nivel nacional. Un movimiento social, estudiantil, clasemediero logró hacer llegar a Pedro Kumamoto al Congreso de Jalisco en 2015; este personaje tuvo un papel activo como legislador y se cuidó de no propiciar escándalos o tropelías propias de los legisladores

partidistas. Sin embargo, se vio frustrado en su carrera al Senado en 2018, donde se enfrentó a la fuerza de los partidos que tanto despreció. Quizá eso explica la decisión de este movimiento de abandonar el discurso de la perversa partidocracia para convertirse en un partido político local. Sus resultados en el proceso de 2021 tampoco fueron malos, ya que alcanzaron un nada despreciable 4.07%.

Las personas que lean este texto tienen las piezas indispensables para armar un rompecabezas completo de lo rica y compleja que es la vida política de Jalisco, falta unir esas piezas, entender las diversas interacciones entre las fuerzas aquí descritas, encontrar las tensiones y detectar los puntos de cambio coyuntural que han transformado y transformarán el ejercicio del poder en los últimos tres años del sexenio de Alfaro. Algunos cambios se deberán al estilo personal de gobernar del emecista, otros los provocará su inacción, cuando no sus errores, acaso algunos de ellos de una gravedad imperdonable.

Cada lector, cada lectora, podrá ensamblar las piezas para dibujar diferentes escenarios, ya que la importancia y el acomodo de las piezas necesariamente va a variar de acuerdo con su propia perspectiva. Muy probablemente, como en la película del genial Kurozawa: *Rashomon*, al final de cada lectura tengamos diversos Jaliscos que comparten a los principales actores, pero que divergen por la perspectiva de cada narrador. De una cosa no tengo duda: la lectura y la discusión de este texto se tornará indispensable para académicos y actores de la política jalisciense.

Estudio introductorio: instituciones políticas estatales

David Gómez-Álvarez
Mónica Montaño Reyes
Ruth Elizabeth Prado Pérez

Esta publicación fue realizada siguiendo los criterios de rigor, pero no es un libro académico convencional: es, más bien, una colección de ensayos escritos por académicos y por autores no académicos —periodistas, activistas, profesionistas— que busca ofrecer miradas distintas sobre instituciones y procesos políticos estatales diversos durante los tres primeros tres años del gobierno de Enrique Alfaro Ramírez en Jalisco. Abordar las múltiples dimensiones de la política estatal obligaba a incorporar perspectivas que vayan más allá de la academia, como una forma de recuperar el análisis de quienes observan y participan cotidianamente en la realidad política del estado. De ahí la idea de incluir textos que, sin faltar al rigor analítico, añaden un elemento inédito en una publicación de este tipo: un análisis complementario entre el académico formal y el contextual y coyuntural, para construir una perspectiva integral al tiempo que diversa.

La discusión del régimen político se asocia, por lo general, con el ámbito nacional: las instituciones, prácticas y cultura política de un país. Sin embargo, recientemente en la literatura se ha resaltado la importancia de incluir a los distintos ámbitos y órdenes de gobierno locales en la discusión de los regímenes políticos, los cuales regulan, principalmente, el ámbito electoral (Molina y Hernández, 1995; Caminotti y Freidenberg, 2016) y el fiscal (Cabrero, 2004). Pero en los últimos años se ha agregado esta visión desde lo local cuando se debate el sistema político y la democracia: su diseño institucional es, en realidad, la suma de distintos subsistemas políticos, tanto el nacional como los locales (Campos, 2012; Méndez y Loza, 2016).

De modo que analizar un régimen o un sistema político supone, por tanto, incorporar tanto los regímenes como los sistemas políticos subnacionales. Esto es particularmente relevante en arreglos federales, donde las

entidades federativas tienen su propio régimen y sistema políticos. Por lo que, si bien el estado de Jalisco forma parte del régimen y del sistema político mexicanos, también tiene un régimen y un sistema políticos estatales particulares, los cuales constituyen entre ambos el objeto de estudio del presente volumen.

El análisis tanto de las instituciones como de los actores, incluyendo prácticas y dinámicas políticas estatales, es acaso una de las contribuciones más significativas de esta publicación, la cual busca ofrecer un mapa analítico de *lo político* subnacional.

Es común soslayar lo urgente a lo importante en el análisis político. Usualmente, la atención desmedida en la coyuntura y en la inmediatez de la dinámica política impiden que se produzcan análisis meditados, rigurosos y profundos sobre el estado que guardan las instituciones y actores políticos. Buena parte de la discusión política estatal sucede en medios de comunicación y redes sociales, con los límites e implicaciones que eso supone en términos de su efímera duración y de su limitada exhaustividad. En ese sentido, este volumen busca ofrecer una reflexión de mayor calado, sin dejar de discutir los asuntos coyunturales, y al mismo tiempo busca incorporar un análisis más completo que permita un entendimiento panorámico de la realidad actual.

Uno de los propósitos centrales de esta publicación es consignar el estado de la cuestión política en Jalisco en la primera mitad del gobierno actual. Para construir un análisis en torno a los déficits democráticos actuales en el estado, que pueda nutrir y orientar futuras reformas legislativas y cambios institucionales, es necesario entender la situación en Jalisco de forma comprensiva y contextualizada, sin dejar de lado ámbitos como el de las instituciones políticas, las cuales no se edifican en ciclos electorales, sino por lo general en periodos políticos más largos. Aunque las instituciones, entendidas como las reglas del juego político, puedan modificarse en una legislatura, su maduración supone tiempo. Esto es particularmente cierto cuando se discuten modificaciones al régimen político, que por definición suponen cambios en las prácticas políticas, sobre todo en la cultura y valores políticos, que conllevan aun más tiempo. Así, el cambio político, por más vertiginoso que pueda parecer, en realidad es atenuado por una realidad política que responde más a cuestiones inerciales que a incentivos. Es por eso que esta publicación intenta ofrecer no solo una interpretación

de los cambios formales en la política estatal, sino las transformaciones informales en las conductas de los actores políticos locales. Para entender las costuras particulares del régimen político jalisciense es necesario incluir no solo un análisis institucional riguroso, sino una interpretación contextual de los movimientos, procesos y acontecimientos políticos tanto nacionales como locales que moldean las instituciones del estado.

Cuando se habla del régimen, pero sobre todo del sistema político estatal, se obvia que se incluyen los dos órdenes de gobierno del ámbito subnacional: el estatal y el municipal. Sin embargo, el alcance de esta publicación se centró exclusivamente en el orden estatal de gobierno, de forma que expresamente se excluyó el orden de gobierno municipal por tratarse de un ámbito que, por su extensión y complejidad, amerita un tratamiento aparte, que excede el propósito de este volumen. No obstante, muchos de los procesos y actores políticos abordados en esta publicación no se circunscriben, en estricto sentido, a un orden de gobierno en particular. Por tanto, esta delimitación formal no excluye la incorporación de la dimensión municipal o local, aunque su referente sea el ámbito político estatal. Esta acotación, más conceptual que empírica, es importante para entender el objetivo del libro, que se centra en los tres primeros años del actual gobierno del estado.

El estudio de las instituciones políticas subnacionales, particularmente las estatales en un sistema federal, es clave para entender su función específica en las entidades federativas. A pesar del centralismo político mexicano, las instituciones políticas estatales son determinantes de la gobernabilidad de un estado y de los procesos de gobernanza que incorporan a los actores no estatales en el proceso de gobierno. Si bien es cierto que la configuración política del país, que incluye a los gobiernos subnacionales, está determinada fundamentalmente por las instituciones nacionales, los arreglos institucionales estatales juegan un papel cada vez más relevante en la dinámica política nacional. Otro de los propósitos de este volumen es explorar las interacciones entre los distintos ámbitos políticos y las relaciones intergubernamentales entre órdenes de gobierno, para entender mejor cómo se inserta el estado de Jalisco en el sistema político mexicano. Una de las premisas básicas del libro es que las instituciones importan en tanto que procesan conflictos, agregan intereses, constituyen espacios de intermediación, garantizan derechos y protegen libertades en el ámbito.

En un momento de profunda polarización política en el país, la división cruza transversalmente todos los ámbitos del quehacer político: desde el nacional hasta el local, donde los estados no son la excepción. Por el contrario, las alteraciones políticas desde el actual gobierno de la república han permeado en la vida pública en todos los estados del país, independientemente del signo partidista del gobierno que se trate. Todos los estados, sin excepción, experimentan cambios políticos acelerados como resultado no solo de sus propias dinámicas políticas locales, sino, sobre todo, de la enorme influencia de los procesos políticos nacionales que impactan en el ámbito subnacional. El exacerbado centralismo político del actual gobierno federal ha debilitado tanto a los contrapesos constitucionales como a los propios estados autónomos, que están sometidos a una inédita presión política del centro. A pesar de que Jalisco es uno de los pocos estados del país gobernados por la oposición, la creciente influencia política del gobierno federal es ineludible para entender la dinámica política en el estado.

Aunado al exacerbado centralismo político, el talante populista y autoritario del gobierno de la república ha puesto en tela de juicio el entramado institucional de México. Los populismos retratan a las instituciones como espacios capturados por las élites políticas y económicas que impiden que las mayorías puedan ejercer el poder del Estado de forma directa. Este entendimiento de las instituciones políticas ha permeado en todos los ámbitos, cuestionando no solo su integración y funcionamiento, sino minando su credibilidad social y la confianza ciudadana, lo cual ha puesto en entredicho muchas de las instituciones largamente construidas en la historia reciente. El populismo autoritario por el que atraviesa el país ha puesto en jaque a la democracia formal, en tanto que existe un creciente cuestionamiento de las instituciones electorales.

Según el índice de la democracia de *The Economist* de 2021, México retrocedió del lugar 86 al sitio 167 obteniendo una calificación "reprobatoria" de 5.57 sobre una escala de diez puntos. De acuerdo con esta publicación, nuestro país pasó de ser una "democracia deficiente" a un "régimen híbrido", encendiendo alertas sobre la condición democrática actual. A pesar de las descalificaciones a esta métrica global, es innegable para muchos analistas políticos nacionales e internacionales la regresión democrática que está ocurriendo, y que, desde luego, tendrá un impacto en las democracias locales. Tras la relativamente exitosa transición democrática mexi-

cana, el mayor reto era, hasta hace poco, la consolidación de un régimen plenamente democrático. Sin embargo, la alternancia en el gobierno de la república reabrió la discusión sobre la viabilidad democrática del país con perspectivas tan desalentadoras como inciertas, lo cual también se ha traducido en una discusión sobre la calidad de las democracias estatales, sobre todo por su vulnerabilidad frente a poderosos grupos de interés y el crimen organizado.

Si bien es complicado que una democracia estatal pueda escapar y sobrevivir a una regresión autoritaria a nivel nacional, no es imposible que las instituciones estatales puedan resistir a los embates autoritarios centralistas. En tanto que muchas de las instituciones políticas estatales se rigen por la legislación federal, cuando no por leyes de observancia general o por la propia Constitución, resulta difícil estimar que los estados puedan contener una regresión autoritaria. Sin embargo, en la medida en que las instituciones estatales —amparadas en la autonomía establecida en las constituciones locales y en el régimen federal— puedan consolidarse, en esa misma medida podrán resistir los embates del centro. A pesar de que Jalisco es uno de los estados más importantes del país, su solidez institucional no corresponde con su nivel de desarrollo. La precariedad institucional, sobre todo la ausencia de un Estado de derecho, coloca a Jalisco en una situación particularmente vulnerable.

Con independencia del adverso contexto nacional en el que ineludiblemente se inserta Jalisco, es un estado que también enfrenta retrocesos propios como resultado de la dinámica política local. En un contexto de debilitamiento institucional nacional, Jalisco también exhibe indicios de centralización política en la figura del gobernador, una erosión de la división de poderes, una captura de las instituciones constitucionales autónomas y, en general, una desinstitucionalización de la administración pública estatal. Al mismo tiempo, Jalisco atestigua una partidización de la vida pública, un alejamiento de la sociedad civil de los asuntos públicos y una pérdida de credibilidad ciudadana en la política misma. Algo por lo demás tan preocupante como incierto para el futuro de la democracia en Jalisco.

Con los propósitos generales antes descritos, este libro se estructura en cinco apartados temáticos que abordan los aspectos particulares más relevantes en cada uno de ellos, en su mayoría a través de dos capítulos que, como ya se dijo, comprenden y complementan el análisis académico y no académico.

Los poderes públicos

La primera sección se enfoca en los poderes públicos, nos remonta a una categorización formal y constitucional. En el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se especifica que "El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial". El enfoque de este apartado deriva del principio de la división de poderes, que se erige como un dogma político producto del liberalismo y, por ende, de la consolidación del constitucionalismo moderno y del Estado liberal de derecho en el siglo XVIII acuñado, sobre todo, por Locke y Montesquieu.

Estas consolidaciones surgieron como consecuencia de experiencias históricas y de una evolución paulatina que va de la transición del Estado estamental al Estado liberal en Inglaterra después de la revolución de 1651, pasando por las constituciones de los estados norteamericanos de 1776, hasta su formulación clásica y más prístina en el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano después de la Revolución francesa en 1789. Según Muñoz (2006), este principio de la división de poderes es considerado como materia trascendental, no solo porque se incorporó en varios de los textos constitucionales de los siglos XVIII, XIX y XX, sino que también, por su esencia y metodología, es considerado una solución al abuso del poder.

En *El espíritu de las leyes,* en el capítulo "De la constitución de Inglaterra", Charles de Secondat, barón de Montesquieu, afirmó:

> [...] en cada Estado hay tres clases de poderes: el legislativo, el ejecutivo de las cosas pertenecientes al derecho de gentes, y el ejecutivo de las que pertenecen al civil. La libertad política, en un ciudadano, es la tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad; y para que se goce de ella, es preciso que sea tal el gobierno, que ningún ciudadano tenga motivo de temer a otro. Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo (1748).

Así pues, el principio de la división de poderes radica en evitar la concentración de poder en pocas manos, esencialmente de quien ostenta

el poder ejecutivo, y en el equilibrio y autonomía de los órganos de poder, para impedir que cualquiera de los poderes anule a los otros. Es decir, una distribución de funciones y un control entre los órganos.

En el caso de Jalisco es relevante el estudio de esta separación de poderes, sobre todo por el protagonismo de los gobernadores en la política mexicana, así como por la poca transparencia de los poderes legislativo y judicial a nivel subnacional. En un contexto nacional donde han sido la regla los abusos de los gobernadores y la corrupción, ¿por qué no han sido descubiertos, señalados o castigados por sus propios poderes legislativos o judiciales, que deberían cumplir esa función? En el caso de Jalisco, donde tampoco se han observado grandes casos de conflicto entre los poderes, ¿cuál es su rol? ¿Han cumplido con la encomienda de equilibrio de poderes? Para abordar estas preguntas los académicos y activistas hacen una reflexión profunda sobre cada uno de estos poderes y, de manera indirecta, su relación, falta de conflictos y poca transparencia.

Los capítulos que abordan el Poder Legislativo del Estado de Jalisco apuntan a la opacidad y los parlamentos como algunos de sus mayores retos para una mejor calidad de la relación entre representantes y representados, lo cual no es exclusivo de Jalisco, sino que sucede en otras entidades federativas y en el orden federal. Además, el equilibrio entre poderes legislativo y ejecutivo a nivel local sigue siendo una tarea pendiente, sobre todo en términos de la cocreación de leyes y de los nombramientos públicos.

Alberto Bayardo Pérez Arce, en el capítulo "¿Apertura legislativa? Balance de la LXII Legislatura del Estado de Jalisco", examina la adopción del concepto de *parlamento abierto* por el Congreso de Jalisco, concepto que refiere a un conjunto de mecanismos para incentivar la colaboración, e incluso la cocreación, en el ámbito de las funciones legislativas. Bayardo apunta que adoptar el parlamento abierto obligaría al Congreso a actuar conforme a él, por lo que es necesario preguntarse en qué medida eso ha sido así. El capítulo hace un balance del camino andado, a partir del análisis de lo ocurrido en tres casos que pueden consideran paradigmáticos: la Reforma 2.0 al Sistema Estatal Anticorrupción, las leyes relativas a la desaparición de personas, y el Consejo de la Judicatura, que proveen insumos para evaluar la apertura legislativa y si estos mecanismos fortalecen la democratización de la función legislativa, en comparación con los meca-

nismos tradicionales. Dos de los casos se refieren a la cocreación de leyes; el tercero, a la colaboración en las designaciones públicas.

Por su parte, Paul Alcántar, en el trabajo titulado "Dominio y ¿apertura? Dos agendas sociales en la cancha legislativa de Jalisco", analiza un tema nodal en el contexto sociopolítico jalisciense: la relación del Congreso del Estado con la ciudadanía. El capítulo argumenta que dicha relación ha sido tensa, dada la opacidad que ha caracterizado las funciones del Congreso durante por lo menos las últimas cinco legislaturas, y a la luz de ejecutivos estatales influyentes y dominantes. En el caso del gobierno de Alfaro, además, con una mayoría fuerte de Movimiento Ciudadano, que ha tenido como consecuencia que el Legislativo sea un contrapeso débil. Se abordan las agendas sociales en materia de anticorrupción y personas desaparecidas, concluyendo que en ambas hubo un importante esfuerzo de la sociedad civil por participar y proponer, lo que da cuenta de que, a pesar de los retos y limitaciones, la sociedad civil organizada ha buscado y abierto espacios para incidir en la actividad legislativa, adaptándose a las diferentes circunstancias y momentos.

El siguiente apartado aborda al poder judicial a través de dos capítulos en los que se analiza el estado que guarda la impartición de justicia en Jalisco, la opacidad y desprestigio que lo ha caracterizado. En ambos trabajos se hace un recuento de hechos, situaciones y resoluciones, para documentar la grave situación de impunidad en el estado. Primero, Jesús Ibarra Cárdenas destaca la relevancia del poder judicial para los derechos y libertades, y la necesidad de que este funcione con integridad e imparcialidad, lo que, en su opinión, no sucede en Jalisco, en donde más bien ese poder se ha prestado a formar parte de las disputas políticas. En "La captura de la justicia jalisciense", Ibarra analiza si el poder judicial ha sido parte del botín político de facciones partidistas y grupos de poder, comprometiendo así la independencia de su función. El autor concluye que el poder judicial en Jalisco no ha sido un contrapeso frente al resto de los poderes públicos, señalando que no se ha avanzado en el establecimiento de límites al poder político y, por el contrario, la procuración y administración de justicia ha funcionado como instrumento del sistema político tendiente a mantener el *statu quo* dominante y satisfacer las agendas políticas de los grupos de poder en turno.

En el capítulo "¿Cómo hablar de transparencia y debido proceso en el Poder Judicial del Estado?" Fátima López da cuenta de los asuntos relacionados con corrupción y falta de transparencia que han rodeado al Poder Judicial de Jalisco desde 2018. En este periodo, en opinión de la autora, el Poder Judicial local atravesaba una de sus peores crisis de credibilidad y desprestigio, debido a la contratación de familiares y personal que no cumplían los requisitos legales, el desvío de fondos en la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio y la falta de transparencia en los contratos de obra pública para la construcción de la Ciudad Judicial, entre otros. El capítulo recurre a fuentes informativas para documentar la cobertura mediática a los actos de corrupción en el Supremo Tribunal de Justicia y el Consejo de la Judicatura estatal, lo cual resulta particularmente grave si se considera que precisamente estas instancias son las responsables de la impartición de justicia.

Jorge Ramírez y Diego Petersen Farah analizan el Poder Ejecutivo en Jalisco, al tratar de entender cómo el liderazgo de Enrique Alfaro, el cual impugnó el bipartidismo en Jalisco y llegó prometiendo la "refundación" del estado, ha caído en desencanto en los últimos años, sobre todo por las respuestas frente a la violencia y el crimen organizado. Jorge Ramírez escribe sobre "La dinámica de gobiernos subnacionales sin reelección consecutiva", donde aborda el declive de un gobierno que accedió a la gubernatura de Jalisco con una fuerza electoral y liderazgo inusuales, pero ha estado caracterizado por una persistente baja aprobación ciudadana. El autor identifica varias razones de ello, que van desde la personalidad de Enrique Alfaro y la crisis del movimiento político que lo impulsó, hasta la falta de resultados. A partir de distintas consideraciones teóricas, el autor argumenta que el gobernador no ha logrado posicionarse políticamente más allá de sus límites de influencia, ya que, si bien al inicio logró reconocimiento y visibilidad al oponerse a las políticas federales y capitalizar el descontento con el presidente de la república, las tensiones con el gobierno federal y las consecuencias de la violencia asociada al crimen organizado han tenido un impacto negativo en la gestión de Alfaro.

Diego Petersen Farah, con el capítulo titulado "Enrique Alfaro, el estilo personal del *alfarismo*", analiza de manera crítica los temas que han caracterizado el desempeño de Alfaro como gobernador de Jalisco estos tres primeros años. El autor reflexiona sobre lo que denomina "el estilo machista de

gobernar", y se pregunta si Alfaro es un populista, por lo que se da a la tarea de identificar algunos rasgos que el gobernador comparte con los nuevos populismos. En el capítulo se revisa, además, la relación de Alfaro con los medios de comunicación y con la sociedad civil, la seguridad y la violencia, la metropolización y la obra pública. Se incluye un apartado sobre Alfaro y el *alfarismo,* es decir, la personalización de un proyecto político con el nombre del líder, lo que, en opinión del autor, Alfaro logró en pleno siglo XXI, pues más allá de los partidos políticos por los que fue candidato y las ideologías, con su personalidad ganó espacio y popularidad, que lo llevaron a obtener una victoria electoral que podría considerarse una segunda transición con la fuerza y la legitimidad de pocos gobiernos.

Organismos constitucionales autónomos y ciudadanos

Los organismos autónomos y ciudadanos del estado de Jalisco se abordan en la segunda sección. Los organismos autónomos son "entes jurídicos de derecho público de carácter atípico, que no dependen orgánicamente de ninguna de las tres ramas tradicionales" (Moreno, 2005), es decir, no dependen de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Así como en el apartado anterior se hacía referencia a la Constitución mexicana en relación con los tres poderes y su tradición histórica, los organismos autónomos no pueden ejercer autoridad pública directa, como sí lo tienen atribuido los poderes tradicionales.

Si bien esta figura surge en contextos autoritarios para abrir el sistema, se ha consolidado en América Latina y lo respalda una jurisprudencia relevante (Ackerman, 2010). En México, estos organismos surgieron a partir de la década de 1990, en un momento de apertura del sistema mexicano, y también ante un contexto de expansión de los derechos humanos, de la limitación del poder y la complejidad de la administración pública (Ruiz, 2017).

Para García-Pelayo (1981), estos órganos deberían cumplir algunas características para considerarse formales, como: a) estar establecidos y configurados por la Constitución. En la Constitución se debería especificar a detalle la composición del órgano y su funcionamiento; b) formar parte esencial de la estructura del Estado. Es decir, son órganos constitutivos cu-

yas funciones son necesarias e imprescindibles para el buen funcionamiento del modelo de Estado; c) no deben limitarse a aplicar o a interpretar normas diseñadas por otras instituciones, sino que determinen por ellas mismas las políticas y lineamientos generales de actuación de las autoridades públicas; y d) no deben estar subordinados a ningún otro órgano o poder del Estado: deben ser plenamente autónomos y contar con poder supremo en su ámbito de competencia. Asimismo, deben mantener una coordinación constante y regulada por la misma Constitución con los otros órganos constitucionales. En general, se trata de una nueva manera de encontrar división y equilibrios al poder dada ante la complejidad de la función pública.

Ante un contexto de ausencia de conflicto entre los poderes tradicionales, ¿en qué situación se encuentran los organismos autónomos para delimitar el poder en Jalisco? ¿Cómo se garantiza esta manera autónoma de controlar y conservar el equilibrio de los poderes y la toma de decisiones? Los autores responden a estas preguntas.

Dolores del Carmen Chinas Salazar, en su capítulo "La inseguridad y violencia como problema social de urgente atención", analiza las recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), pues es una manera de dar seguimiento al trabajo de la comisión vinculada al ejercicio de las autoridades. Con base en la información pública proporcionada en la propia página de la CEDHJ, se muestra el análisis de las recomendaciones que dio en cada uno de los años que son objeto de este trabajo. Primero, se hace una revisión cuantitativa del número de recomendaciones y autoridades a quienes se señala como responsables, y después, una revisión cualitativa respecto a las violaciones de derechos humanos que se consignan en ellas. El balance de cuatro años es que hay retos principalmente en los temas que más han afectado a las y los jaliscienses, como: a) la violencia contra las mujeres, b) la crisis forense, c) las desapariciones, y d) la actitud represiva por parte de las autoridades en el contexto de la pandemia por covid-19. Además de que es necesario establecer mecanismos para que se vigile el cumplimiento de las recomendaciones.

Anna Karolina Chimiak, en su capítulo "Desconfianza, opacidad y lejanía con las víctimas", presenta un balance crítico sobre los desafíos y oportunidades en el desempeño de la CEDHJ durante el periodo 2018-2021. El análisis se realiza a partir de los estándares internacionales y considerando los siguientes aspectos: eficacia, cercanía con víctimas, legitimi-

dad, autoridad moral, participación, rendición de cuentas y promoción de derechos humanos. Con base en información brindada por víctimas, solicitudes de acceso a la información y experiencia en la labor de defensa de derechos humanos, concluye que dicho organismo requiere una transformación para recuperar su legitimidad y atender la crisis de derechos humanos en Jalisco.

En cuanto al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC), Mónica Montaño y Omar Esteban Macedonio Maya, en su capítulo "El aporte a la democracia y el debilitamiento institucional del árbitro electoral local", en el marco de una situación incierta sobre el futuro de los institutos electorales locales en todo el país, analizan tres puntos relevantes del IEPC. Primero, describen brevemente la evolución legal del instituto respecto de la autoridad nacional electoral (Instituto Nacional Electoral, INE), así como el contexto y datos de los procesos electorales llevados a cabo en el periodo. Después analizan el proceso de registro de nuevos partidos políticos locales, registro que no sucedía en Jalisco desde hace quince años. Finalmente, reconocen los avances en paridad de género, sobre todo, la implementación del acuerdo de los bloques de competitividad para asignar candidaturas a presidencias municipales, como uno de los aportes de los organismos públicos locales electorales en general y del IEPC en particular.

Laura Castro Golarte, con el capítulo "Presupuesto, elecciones y participación ciudadana", analiza cómo entre 2018 y 2021 el IEPC estuvo sometido a los retos propios de su área de acción, como es la organización de elecciones, específicamente las intermedias del 2021 y la atención de dos casos excepcionales, como fueron Tlaquepaque y Jilotlán de los Dolores, pero con el añadido de una operación precaria por la reducción presupuestal, preocupante y sistemática, y, aparte, el retiro de una de sus facultades esenciales: la participación ciudadana. Todo esto en un contexto incierto por la reforma electoral propuesta por el presidente Andrés Manuel López Obrador.

El capítulo "Diagnóstico y propuestas para la consolidación del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales", de José Bautista Farías, presenta un breve diagnóstico sobre algunos aspectos que se estiman relevantes para el desempeño de dicho instituto (ITEI), como las atribuciones legales, el perfil de su personal, el presupuesto ejercido, las alianzas con organismos públicos y privados, resoluciones

de comisionados, recursos de revisión como sujeto obligado y auditorías de su desempeño. En la segunda parte también pone a debate nueve propuestas que contribuyan a su fortalecimiento en la tutela del derecho a la información, que van desde el fortalecimiento jurídico hasta el establecimiento de políticas públicas sobre la materia. En el capítulo se puede consultar información generada por el ITEI, así como estudios publicados y auditorías realizadas a este organismo, las leyes de transparencia, general y de Jalisco.

En el capítulo sobre "Los órganos ciudadanos y el reparto de cuotas", de Rocío del Carmen Morgan Franco, se analiza al ITEI desde 2005, cuando nació en Jalisco. A diecisiete años de su creación, la autora revisa los avances que ha tenido en los últimos cuatro años del actual gobierno estatal, y si este instituto cumple con la encomienda de su diseño original. También reflexiona sobre si el espíritu que inspiró la creación de entidades de este tipo prevalece, y señala cuáles han sido, durante el actual sexenio estatal, los principales conflictos a los que se ha sometido a este instituto. Igualmente, hace un recuento de las mejoras que se pueden emprender y los retos que se deben asumir para fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Alfonso Hernández Valdez, en el capítulo "Diseño institucional y desempeño del CPS de Jalisco y los CPC estatales en perspectiva comparada", realiza una valoración institucional del Comité de Participación Social (CPS) del Sistema Anticorrupción de Jalisco y de los comités de participación ciudadana (CPC) del resto del país en perspectiva comparada. Analiza el diseño institucional de los comités en función de sus respectivas leyes locales anticorrupción y estudia su desempeño según lo que hayan referido en sus informes de actividades anuales disponibles más recientes. Además de compartir un diseño normativo muy similar, tanto el CPS como los CPC estatales privilegian el cumplimiento de labores de gestión operativa y de vinculación con la sociedad civil, por encima de tareas de coordinación institucional.

En el capítulo de Lucía Almaraz Cázares, titulado "La importancia de la integración de un eje de derechos humanos en las políticas anticorrupción", se hace evidente cómo dentro de las facultades del CPS del Sistema Estatal Anticorrupción se estableció que, a través de la Comisión Ejecutiva, tendría una intervención directa en el diseño de la política estatal an-

ticorrupción. Por ello, propuso integrar como eje prioritario los derechos humanos, y Jalisco fue de los primeros estados en que se aprobó la Política Estatal Anticorrupción. La ponderación que se realizó de los derechos humanos y su vínculo con el control de la corrupción resultaba esencial para comprender que al cometerse un acto o hecho de corrupción se vulneran los derechos fundamentales de las víctimas.

Actores políticos no estatales

En la tercera sección del libro se abordan los actores políticos no estatales. Estos actores juegan un papel relevante en la interacción entre la política, la economía y la sociedad, de diferentes formas y a través de distintos mecanismos, ya que tienen, por un lado, la capacidad de influenciar la formulación de políticas, programas y decisiones de gobierno, y por el otro, porque son receptores y destinatarios de dichas acciones de política y gobierno, por lo que están asociados a actividades, intereses y agendas. Así, en los estudios de caso concretos, como el de una entidad subnacional en un periodo determinado, es importante analizar la forma en que estos actores se han comportado e interactuado con las instancias estatales y los resultados de dicha interacción. En los últimos años se ha reconocido la relevancia de estos actores para el avance democrático y el fortalecimiento de la ciudadanía en todos los niveles del Estado, lo que ha incentivado su incorporación en los estudios subnacionales como área temática.

Si bien es frecuente que los actores políticos no estatales tengan vínculos con sus pares de alcance nacional, el entorno subnacional y las particularidades geográficas, económicas, políticas, sociales y culturales, entre otras, le imprimen a sus características e interacción un sello particular (Behrend, 2012; Vommaro y Morresi, 2016). En este sentido, lo subnacional puede ser planteado como una perspectiva que supone la construcción de problemas y objetos de estudio diferentes y en relación con lo nacional, poniendo en duda la idea de que lo que sucede en los estados sea una mera expresión de los acontecimientos nacionales, por lo que debe considerarse a lo subnacional como un espacio de producción de lo político en donde intervienen actores también de nivel subnacional (Campos, 2021).

Para analizar los tres primeros años del gobierno de Enrique Alfaro en Jalisco se consideró integrar cuatro actores, dada su relevancia en el espacio público, los temas, causas o agendas que abordan, y su interacción con el gobierno. Estos actores fueron: las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, las asociaciones empresariales y la Iglesia católica.

Primero se tomaron en cuenta las organizaciones de la sociedad civil. Jorge Federico Eufracio Jaramillo, en el capítulo "Un análisis de la heterogeneidad de las organizaciones de la sociedad civil según sus cualidades geográficas, económicas y políticas", hace un recuento de la diversidad de organizaciones de la sociedad civil en Jalisco, a partir de varias consideraciones, porque, argumenta, esta es heterogénea en cuanto a sus intereses y en sus formas de entender la realidad. A través de la revisión de datos estadísticos del Censo de Población y Vivienda del año 2020 y del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, con información correspondiente al trienio de los años entre 2018 y 2021, analiza la complejidad y multiplicidad que implica la sociedad civil organizada, y aborda algunos de los debates sobre la sociedad civil más relevantes, para comprender sus características y acciones.

En el segundo capítulo sobre este tema, titulado "Los claroscuros de la relación del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil", David Pérez Rulfo hace énfasis en la relación institucional entre el Gobierno del Estado y dichas organizaciones, identificando las normativas e instrumentos específicos que enmarcan y definen las relaciones entre estos. El autor escribe el capítulo desde su experiencia en una organización de la sociedad civil, explicando sus antecedentes y distintos espacios en los que ha participado, examinando el Instituto Jalisciense de Asistencia Social y su extinción, además del Consejo Sectorial Ciudadano para la Planeación, Medición y Evaluación. Para cerrar, el autor escribe sobre las propuestas del Centro de Investigación para el Desarrollo Sustentable (CIDES) y de la Ley de Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Jalisco, considerada ley de avanzada y una de las primeras estatales creada después de la federal.

Otros actores políticos no estatales son los distintos medios de comunicación, cuya interacción con el gobierno alfarista se aborda en dos capítulos. El primero de ellos, "Gobierno, medios y democracia", de Francisco de Jesús Aceves González, analiza el trabajo de los medios de comunica-

ción en Jalisco desde la perspectiva política y en su relación con el Ejecutivo estatal. El autor argumenta el papel de los medios de comunicación no solo como canales de información, sino como actores cuya intervención se gesta por los intereses que los caracterizan como sujetos tanto económicos, políticos e ideológicos, y que definen así su condición de actores políticos no estatales. Además, el capítulo describe las funciones de los medios en el contexto de una sociedad democrática y su relación con los actores políticos que realizan funciones tanto de representación como de administración pública. El capítulo cierra con un breve análisis de la función de *gatekeeping* como función básica y fundamental de su calidad de actores políticos; además de algunas reflexiones finales acerca de la relación entre las instancias gubernamentales y los medios de comunicación.

Posteriormente, Sonia Serrano Íñiguez, en el capítulo "Alfaro y los medios", destaca el papel de los medios de comunicación a lo largo del sexenio del actual gobernador, y la atención que ha llamado dicha relación, incluso provocando la intervención de diversos organismos internacionales y de defensa de los derechos humanos por los riesgos asociados a la cobertura informativa. La autora apunta a la falta de una política de Estado que proteja a los periodistas y reporteros, y que garantice el ejercicio periodístico y respeto a su dignidad. Además, menciona las relaciones en ocasiones tensas del gobernador con los medios, que incluso han dado lugar a ataques del Ejecutivo del estado a la prensa cuando en esta se le cuestiona o se pone en duda la información que el mandatario da a la ciudadanía.

El apartado sobre actores no estatales continúa con el análisis de las asociaciones empresariales y, en el capítulo de Alberto Arellano Ríos, "Élites de poder y fragmentación organizativa", examina estas asociaciones en el estado de Jalisco durante el periodo de 2018 a 2021, analizando al empresariado como élite que participa en y del poder local y regional, ya que ninguna institución del sector público logra tener el control total y una proporción importante de los recursos estratégicos. El capítulo aborda, además, las asociaciones empresariales como asociaciones de intereses en donde se conforman y articulan los intereses de los ciudadanos. El autor incorpora a su análisis de estas organizaciones las vertientes y momentos en los que los empresarios de Jalisco intervienen en la vida política y social, señalando sus principales asociaciones. Dada la relevancia de la pandemia de covid-19 en el ámbito económico y empresarial, el autor analiza también

las acciones del gobierno para hacerle frente a través de la Mesa de Reactivación Económica de Jalisco.

El siguiente capítulo sobre el tema es "Desarrollo económico: ni todo es blanco, ni todo es negro", escrito por Virginia Romero Jiménez. En él se analiza el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco, desde su planteamiento y propuestas de desarrollo económico hasta lo que se ha hecho, a fin de hacer un balance parcial de la gestión gubernamental en este rubro. La autora analiza el comportamiento de algunos indicadores para el caso de Jalisco, evaluando las acciones del gobierno en materia económica. Asimismo, analiza los diversos proyectos estratégicos y sus avances a la luz del Tercer Informe de Gobierno de Alfaro y, posteriormente, identifica los programas de apoyo para empresas durante 2020, diseñados con el propósito de disminuir los efectos negativos de la covid-19. Finalmente, se destaca la importancia de la percepción del sector empresarial de la entidad mediante dos estudios: "DATA Coparmex" (2021) y "Expectativas económicas del sector privado jalisciense" (2021).

La sección cierra con el capítulo "La institución católica tapatía en transición incierta", de José Rubén Alonso González, quien escribe acerca de las relaciones de la Iglesia católica tanto en su interior como en su exterior, refiriéndose a este contexto como un proceso de transición y analizando la importancia de su liderazgo en la vida tanto política como social en Jalisco y en México. En el capítulo se explica la relevancia de este actor no estatal en Guadalajara, enfatizando la perspectiva de esta como demarcación eclesiástica y su conformación como territorio de arquidiócesis (Arquidiócesis de Guadalajara). Además, se mencionan las sedes obispales dentro del territorio de Jalisco, tales como las de Ciudad Guzmán, Guadalajara, Autlán y San Juan de los Lagos, y otros obispados fuera del estado de Jalisco.

Grupos de poder y procesos políticos

La cuarta sección de esta obra aborda un tema ineludible en el análisis de un gobierno a nivel subnacional: el de los grupos de poder y los procesos políticos. A partir de una noción básica de "grupos de poder" como "conjuntos de personas que comparten intereses y tienen un peso considerable para incidir en las acciones y decisiones de un gobierno", es claro que estos

grupos constituyen actores clave en la política subnacional y en los procesos que de esta se desprenden. Algunos de estos grupos provienen de la sociedad organizada y tienen manifestaciones concretas que se apropian, por momentos, del espacio y la agenda pública, mientras que otros operan en la ilegalidad y tienen un impacto sobre todo en la violencia, con las consecuencias humanas, políticas y económicas que esta genera.

Este apartado incorpora algunos de los grupos de interés más importantes en este primer tramo del gobierno de Alfaro en Jalisco, porque estos dan cuenta de su gestión y desempeño tanto como del manejo de temas que son primordiales en y para el estado. Tal es el caso de la participación ciudadana, el crimen organizado, los movimientos feministas y las movilizaciones de mujeres, las universidades y los grupos de poder en torno al medio ambiente y el cambio climático.

Existe un robusto cuerpo de literatura sobre la participación ciudadana y sus efectos en la eficacia y eficiencia de los gobiernos, la cual en ámbitos locales incorpora mecanismos concretos que involucran a la ciudadanía en las decisiones y mecanismos estatales (Weber, 1946; Schachter, 2010; Gruening, 2001). De acuerdo con la tradición weberiana, la administración de las agencias públicas debe mantenerse al margen de intereses particulares, ya que el responsable de estas es el gobierno, y sus instituciones e instancias deben regirse por principios y objetivos técnicos sin interferencias de particulares (Hernández y Miranda, 2019). Sin embargo, el papel de la ciudadanía en la toma de decisiones, la exigencia y el escrutinio de su gobierno ha cobrado cada vez más relevancia, por lo que se han diseñado mecanismos innovadores, como el de los presupuestos participativos, que nos llevan a repensar la importancia de su interacción con el gobierno, al grado de que la falta de espacios de participación puede incidir en una escasa rendición de cuenta de los gobiernos y tener como consecuencia un manejo ineficiente de recursos públicos.

En este libro, Melissa Amezcua Yépiz y Laura Aritmética Jaime Oliver, en el capítulo "De la ciudadanización de la política a la institucionalización de la participación", hacen un recuento de la evolución de la participación ciudadana en el estado de Jalisco. Las autoras explican que las demandas "desde abajo" no han sido respondidas a la par de la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana y que, a pesar de que la segunda década del siglo XXI se ha caracterizado por el auge de la insti-

tucionalización de la participación ciudadana a través de diversas reformas constitucionales que han establecido a la participación como un derecho ciudadano, los cambios normativos han sido insuficientes para generar canales efectivos de intervención ciudadana autónoma en lo público y vínculos colaborativos con actores e instituciones políticas para promover sus propias agendas. El capítulo argumenta que la protesta en las calles ha tomado el protagonismo de los mecanismos de demanda ciudadana ante situaciones que requieren soluciones inmediatas.

En el capítulo "Nuevas normas y rituales: entre consultas, fomento a la sociedad civil y manifestaciones", Carlos Aguirre Arias examina los incentivos institucionales y no institucionales de la participación ciudadana en el estado de Jalisco, en el contexto de un gobierno que, dice el autor, se autodenomina socialdemócrata. La revisión institucional de la participación ciudadana abarca los mecanismos de democracia directa organizados y los rechazados, así como el marco normativo alrededor de estos y las instituciones participativas como los consejos de participación ciudadana o los presupuestos participativos. El capítulo también revisa las formas no institucionales a través de las protestas y movilizaciones, hasta las organizaciones de la sociedad civil en cuanto al fomento que realiza el gobierno estatal y su nivel de incidencia.

Aunque la educación superior y los distintos centros y universidades participan en mayor o menor medida en el ámbito político estatal, la relevancia de la Universidad de Guadalajara, por su contribución al desarrollo del estado y a la profesionalización, por su tamaño y presupuesto, es preponderante.

Por ello, el libro incorpora un apartado de universidades. En el capítulo "Poder y autoridad en la educación superior: las universidades como actores políticos", Adrián Acosta Silva argumenta que durante el gobierno de Enrique Alfaro no ha existido una política de educación superior, sino un conjunto de creencias firmes e intuiciones difusas basadas en las retóricas del emprendedurismo y la innovación como soluciones de los problemas educativos del sector. De acuerdo con este capítulo, las acciones del gobierno estatal al respecto se han caracterizado por tres tipos de gobernanza: la gobernanza burocrática, entendida como la relación del gobierno con las universidades e institutos tecnológicos no autónomos y con las escuelas formadoras de maestros de educación básica; la gobernanza político-aca-

démica, que implica equilibrios entre la gobernabilidad corporativista, y la gobernanza corporativo-gerencial, que corresponde a las universidades privadas, cuyas instituciones y establecimientos son heterogéneos en términos de dimensiones, alcances y complejidad organizacional.

En el siguiente capítulo sobre el tema de universidades, titulado "Autonomía universitaria frente al poder político: una tensa relación", David Gómez-Álvarez y David Ricardo González Ruiz examinan la relación de las universidades, principalmente de la Universidad de Guadalajara, con el Gobierno del estado. Analizan la coalición de intereses que hay entre ambos actores, sobre todo por la dependencia de las instituciones de educación pública. Desarrollan la idea de que para que la autonomía universitaria sea real, es preciso que se establezcan y cumplan ciertas condiciones institucionales, presupuestales y legales. Exploran, además, las posibilidades e ideales como un autogobierno universitario y sus retos democráticos.

Como ya se mencionó, en esta parte del libro se aborda el fenómeno del crimen organizado, en tanto grupos de interés que operan en la ilegalidad, cuya influencia es por demás relevante y representa un reto mayor, que además es complejo porque en su lucha converge el nivel federal de gobierno. Ulises Vargas Gutiérrez es el autor del capítulo "Violencia homicida: el panorama en México y Jalisco". En cuatro apartados, este trabajo ofrece una contextualización general de las organizaciones de tráfico de drogas en México, desde las primeras décadas del siglo XX hasta el final del sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Presenta el panorama del crimen organizado a nivel nacional y el escenario adverso que sus actividades crearon, así como de las consecuencias más importantes en lo relativo a la violencia homicida, y traza el panorama del fenómeno del crimen organizado en la entidad, a la vez que examina en términos generales el tema de seguridad en Jalisco en el periodo 2018-2021.

Por su parte, Darwin Franco Migues, desde su trabajo en la cobertura del fenómeno del crimen organizado en Jalisco, escribe el capítulo titulado "Entre la *necromáquina* y la evasión gubernamental", en donde expone una serie de acontecimientos altamente violentos en la historia de Jalisco durante la administración de 2018 a 2021. Detalles, averiguaciones y algunas de las consecuencias de dichos actos es lo que podemos encontrar en este trabajo, y una severa crítica al gobierno de Enrique Alfaro y su actuación frente a la intensificación de la violencia a la que se enfrenta Jalisco.

Posteriormente se abordan los movimientos feministas y movilizaciones de mujeres, los cuales han intensificado su presión y exigencia al gobierno en turno ante la violencia contra las mujeres en la entidad, que lo ubica entre los más violentos del país. Ruth Elizabeth Prado Pérez es la autora del capítulo "Movimientos y movilizaciones femeniles: uno de los principales desafíos del gobierno de Alfaro", el cual aborda uno de los problemas más graves de México en los últimos años, y del cual Jalisco no ha sido la excepción respecto de la violencia contra las mujeres. El capítulo aborda la violencia de género y los feminicidios registrados durante los primeros tres años del gobierno de Alfaro. A través de cuatro apartados, el capítulo no solo dota de referentes teóricos el análisis del tema, sino también de una revisión del contexto de violencia contra las mujeres. Este trabajo reflexiona sobre la transformación de las mujeres en el espacio público y menciona la polémica desaparición del Instituto Jalisciense de las Mujeres al inicio del sexenio.

Sobre este tema, Susana Ochoa aporta a esta obra, con su capítulo "A la mitad de la refundación, ¿dónde estamos paradas las mujeres?", desde una perspectiva no académica, una revisión a la importancia del papel de las mujeres en el escenario público y cómo, a lo largo de los años, ha crecido la representación de ellas en la política, pero principalmente cómo las mujeres se han ido apropiando de este espacio a través de movimientos sociales que han logrado, poco a poco, impactar la esfera política de México. En este contexto es que el capítulo analiza el proceso feminista desde el ejercicio del poder político e institucional en el estado de Jalisco, y busca entender el papel que ha tenido el movimiento feminista, su impacto en el poder político del estado y los avances, retrocesos y agendas pendientes hasta la primera parte del sexenio del gobierno de Alfaro.

Los siguientes dos capítulos de esta sección discurren en torno al ecologismo político y el cambio climático, temas que involucra no solo diversos grupos de interés, sino en los que intervienen otros actores, tales como organismos internacionales, y que se rigen por distintos marcos normativos. El tema es, además, complejo, dado su impacto económico, social y cultural.

Jaime Severino es el autor del capítulo "Avances y perspectivas de la acción ante el cambio climático", el cual aborda las acciones y políticas

implementadas por la administración en Jalisco, y analiza los diversos acuerdos, instrumentos y mecanismos de diagnóstico, planeación y colaboración en materia ambiental, tanto regionales como internacionales. Incorpora la dimensión internacional de este tema revisando también el Acuerdo de París, el Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático, la Estrategia Estatal de Cambio Climático, entre otros. El capítulo constituye un diagnóstico general sobre las acciones para el desarrollo de la sustentabilidad tomadas en Jalisco, y hace un balance de los aciertos de la actual administración y los temas que siguen pendientes. Además, aporta datos para dar seguimiento, casi cronológico, a la situación ambiental actual del estado y las medidas para la mitigación del cambio climático.

El análisis de los grupos de interés y los procesos políticos concluye con el trabajo de Yasodhara Silva Medina, quien aborda el tema "Los gobernadores del estado frente al espejo de la opinión pública en el periodo de 2001", en un capítulo que invita a sumergirse en un recuento histórico del estudio de la opinión pública y la percepción ciudadana, desde sus precursores, como Habermas en los siglos XVIII y XIX, hasta postulados de autores contemporáneos, pero fundamentales para el estudio metodológico de este fenómeno, tales como Sartori y Aguilar. También se rescatan los diversos instrumentos y herramientas de medición popular que conocemos hoy en día, los cuales van desde los datos que nos ofrecen los observatorios regionales hasta el Latinobarómetro, para entender la opinión pública sobre la gestión de Enrique Alfaro Ramírez durante los primeros años como gobernador de Jalisco.

Partidos políticos

El libro cierra con algnos textos acerca de los partidos políticos de Jalisco. La importancia de esta sección ya se justifica por la poca literatura sobre el tema de los partidos políticos locales. Si bien hay una extensa literatura sobre los partidos, su organización y fines, desde los más clásicos (Sartori, 2005; Panebianco, 2009) hasta los más recientes (Mair, 2015), podríamos sintetizar que estos son una vía para canalizar y transformar las demandas ciudadanas en acciones de gobierno. Sin embargo, su principal propósito

es ganar las elecciones y sobrevivir como organización en el espacio público (Michels, 1911).

Si el interés de la organización y sus miembros es conservarse con decisiones estratégicas para seguir existiendo, ¿cómo se explica el cambio del sistema de partidos en Jalisco? La respuesta a esta pregunta se encuentra en los capítulos que contiene esta sección y que aborda la tensión entre los cambios organizativos de los partidos, así como la identidad de los electores a nivel nacional y local.

Primero, Andrea Bussoletti, con su capítulo "La conversión de Movimiento Ciudadano de fuerza antisistema a bastión de la oposición a la Cuarta Transformación" reconstruye la historia reciente de Movimiento Ciudadano (MC) en Jalisco, desde su primera aparición con la actual nomenclatura en 2012 hasta el proceso electoral de 2021. El análisis se enfoca en la coyuntura crítica de 2018, mostrando cómo el partido modificó sus relaciones con el entorno político y social a partir de aquel entonces, junto a un itinerario interpretativo para comprender dicha evolución. El análisis del resultado del proceso electoral intermedio de 2021 completa el estudio, con la finalidad de interpretar cómo los electores jaliscienses evaluaron los cambios que han caracterizado a MC en los últimos años.

Enrique Toussaint, con el capítulo "Del aire a la tierra. La consolidación de Movimiento Ciudadano como primera fuerza política en Jalisco", analiza la transformación de MC: nacer como una opción de los desencantados frente al bipartidismo tradicional para luego convertirse en una maquinaria electoral. El autor lo define como un partido que le presta más atención a los procesos organizativos y a la estructura que a las batallas culturales o ideológicas, y como un proyecto político que conjuga una gran aceptación entre las élites y las clases medias, pero cada vez menor entre las clases populares. Es capaz de construir coaliciones de gobierno que van desde las universidades privadas hasta la empresa, lo que le permite ser competitivo a nivel estatal.

Rutilo Tomás Rea Becerra, en su capítulo "La política, Morena-Jalisco y sus avatares", hace un breve análisis sobre la historia electoral del partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en el estado de Jalisco. Se basa en entrevistas, charlas con militantes y pláticas que se pudieron recopilar en talleres, cursos de capacitación y encuentros de formación, así como en opiniones de sus principales líderes. La tesis de la que parte es

que han sido las contradicciones internas las que no han permitido a esta organización empoderarse en la localidad, y que si bien existen simpatías con Morena, han sido la corriente obradorista y el llamado movimiento de la Cuarta Transformación los que más éxito han tenido en Jalisco.

Adriana Fernández, en su capítulo "El arribo de la 4T a Jalisco", reflexiona sobre los orígenes y el crecimiento de este partido en el estado. También presenta momentos clave para explicar su actuación a partir de su comportamiento electoral y de su comportamiento como organización del sistema de partidos. Hace un balance parcial de 2018 a 2021 sobre las acciones y actividades político-electorales que Morena ha realizado durante este periodo en el estado de Jalisco. Analiza cómo el *marketing* político de la figura de su líder moral, Andrés Manuel López Obrador, impacta en el desempeño del sistema de partidos, así como lo que se propone para convertirse en una fuerza competitiva, y cómo contribuye a lo que debería ser la gobernanza democrática según sus principios y valores.

Sobre el Partido Acción Nacional (PAN), Marco Antonio Cortés Guardado, en su capítulo "El Partido Acción Nacional: de la hegemonía a la supervivencia política", reflexiona en cómo la transición a la democracia en Jalisco debe mucho al PAN. Con su arribo al poder, los panistas contribuyeron a la transformación de la vida pública de la entidad y, consecuentemente, a reconfigurar los estilos y el modo de ejercer el poder. Pero en las cuatro elecciones verificadas entre los años 2012 a 2021 ese predominio se derrumbó estrepitosamente. El PAN pasó a la calidad de partido minoritario y su futuro se volvió incierto, al menos en el sentido de que se vislumbra una improbable vuelta a la cima del poder en la entidad en el corto plazo. En ese contexto, el autor aborda breve y esquemáticamente la trayectoria electoral del PAN, valora sus principales logros en el gobierno, al tiempo que hace un balance de lo que habrían sido sus principales deficiencias, en el marco de una evaluación general del tratamiento que se hizo de la agenda pública y gubernamental.

Eduardo Rosales Castellanos, en su capítulo "El PAN, entre la nostalgia, el desconcierto y la esperanza", reflexiona cómo en las elecciones de 2018 el PAN mantuvo un discurso orientado en dos vertientes: resaltar logros de sus gobiernos y sostener sus posturas económicas y sociales tradicionales. Así, obtuvo nueve de los 38 diputados de la LXII Legislatura y 31 municipios de la entidad, con 22 de estos en solo tres distritos, mientras que su presencia

electoral en el área metropolitana de Guadalajara resultó marginal. Los nueve diputados del PAN se convirtieron en una fuerza influyente en el Congreso, que obtuvo espacios en diferentes órganos y recursos para los municipios gobernados por ese partido. En lo metropolitano, el PAN dejó de ser la alternativa natural de las clases medias, y en las diferentes regiones del estado ha dependido de liderazgos individuales o familiares, con diferentes grados de éxito. Hace unas propuestas para la recuperación del partido, como rescatar la interlocución con la clase media y abanderar sus causas, presentándose como un partido renovado en formas, propuestas, candidaturas y dirigencias.

En cuanto al Partido Revolucionario Institucional (PRI), Igor Israel González Aguirre documenta, en el capítulo "¿Del auge a la decadencia? La debacle priista en Jalisco", cómo el periodo comprendido entre eso años constituyó un parteaguas para el sistema político mexicano: a partir de la redistribución del poder político tuvieron lugar tanto el surgimiento y la consolidación de nuevas identidades partidistas, como la erosión de la hegemonía de partidos y organizaciones políticas más o menos tradicionales. A escala nacional, así como en varias entidades federativas, el PRI fue uno de los mayores perdedores, de modo que el autor muestra un breve balance crítico de lo acontecido con dicho partido en Jalisco. Para ello, revisa indicios tales como el debilitamiento electoral, el desempeño en materia legislativa y el transfuguismo experimentado por esta institución política.

En cuanto a los partidos estatales como Hagamos, Manuel Baeza, en su capítulo "Hagamos y su simbiosis con la Universidad de Guadalajara", explora la relación existente entre Hagamos, partido político estatal de Jalisco, que existe como tal desde septiembre de 2020, y la Universidad de Guadalajara (UdeG), la institución educativa pública más antigua y grande del estado. Considera que Hagamos es un ente público que desde sus inicios como organización política ha estado formada por personajes relacionados estrechamente con la universidad. Al momento de su nacimiento como partido, Hagamos nutrió su estructura directiva, y sus primeras candidaturas, con mujeres y hombres que han formado parte de la estructura de la UdeG.

Jaime Barrera, en su capítulo "¿Ser o parecer un partido político estatal? El reto de Hagamos", reflexiona que, de cara a vivir su segundo proceso electoral en 2024, el partido estatal Hagamos tiene varios retos. En primer lugar, debe volver a mantener la votación necesaria para mantener

su registro como partido político estatal e incrementar el número de puestos de elección popular por los que compite. Y, sobre todo, debe demostrar que no solo es un instituto político destinado a cuidar los intereses del grupo hegemónico de la UdeG, que ha mantenido el control de esa casa de estudios por más de tres décadas. Esto en el contexto posterior a las elecciones de 2021, cuando, justo por la fundación de Hagamos, mantiene un abierto conflicto con su exaliado político, el gobernador Enrique Alfaro.

Sobre el partido local Futuro, Roberto Castelán Rueda, en su capítulo "El futuro de Futuro", narra la historia de un grupo de jóvenes liderados por Pedro Kumamoto, y su incursión en la política de partidos en el estado de Jalisco. Como creadores de una forma novedosa de organización política a la que llamaron wikipolítica, impulsaron la candidatura a diputado local independiente de su líder, convirtiéndose en un innovador fenómeno que prometía modificar la manera de hacer política en Jalisco. Sin embargo, el movimiento y su dirigente pronto fueron absorbidos por el mismo sistema de partidos que se habían propuesto confrontar y terminaron creando un nuevo partido político al que llamaron Futuro.

Julio Alejandro Ríos Gutiérrez, en su trabajo titulado "Consolidar una tercera vía en medio de la polarización: el caso de Futuro", aborda cómo el partido político Futuro buscará consolidarse en el proceso electoral de 2024 como la opción de la tercera vía en Jalisco. Sin embargo, para lograrlo deberá sortear distintos desafíos, tales como estructurarse más allá del área metropolitana de Guadalajara, sanar las fisuras que se han generado debido a la aparición de incipientes corrientes internas, y encontrar su lugar entre un electorado atrapado por un bipartidismo *de facto*. Todo esto rumbo al proceso electoral de 2024, en el que competirá por primera vez por la gubernatura, en un clima de alta polarización tanto nacional como local.

Con esta amplia discusión de fenómenos y temas locales, este libro aporta al caso de Jalisco una pluralidad de análisis y hallazgos para hacer un balance sobre la democracia de nuestro estado.

Referencias

ACKERMAN, J. (2010). Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina. En J. Carpizo y C. Arriaga (coords.), *Homenaje al*

doctor Emilio O. Rabasa. México. UNAM. En https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/2834

BEHREND, J. (2012). Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas. *Postdata. Revista de reflexión y análisis político*, 17(2), pp. 11-34.

CABRERO, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, XIII(3), p. 2.

CAMINOTTI, M. y Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228). En: https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30042-3

CAMPOS, S. (2012). Paradojas de la transición democrática: autoritarismo subnacional en México. *Estudios Políticos*, 27, pp. 21-45.

CAMPOS, H. (2021). La política subnacional desde una perspectiva sociológica. Reflexiones epistemológicas a partir del estudio de prácticas políticas en Santiago del Estero. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 11(2), e099. En: https://doi.org/10.24215/18537863e09

GARCÍA-PELAYO, M. (1981). El status del tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, I(1), pp. 11-34.

GONZÁLEZ U. y Pablo A. (2017). Alternancia en las elecciones subnacionales en México, ¿síntoma de democratización? *Estudios políticos*, núm. 40, pp. 47-69.

GRUENING, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4(1), pp. 1-25. En: https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1

HERNÁNDEZ BONIVENTO, J. y Miranda Orrego, J. P. (2019). Participación ciudadana y el desempeño de los gobiernos subnacionales: una revisión bibliográfica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 75.

LOZA, N. y Méndez, I. (2016). *Poderes y democracias: la política subnacional en México.* México. Flacso-México.

MICHELS, R. (2008 [1911]) . *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires. Amorrortu.

MOLINA, J. y Hernández, J. (1995). Sistemas electorales subnacionales en América Latina. *Ibero-Amerikanisches Archiv,* 21(3/4), pp. 411-438. En http://www.jstor.org/stable/43392722

MONTESQUIEU, CH. DE S. Y BARÓN DE (1984). *El espíritu de las leyes (1748).* Edición de Grupo Axel Springer.

MORENO RAMÍREZ, I. (2005). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. México. Porrúa.

PANEBIANCO, A. (2009). *Modelos de Partido*. México. Alianza Editorial.

RUIZ, J. (2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Cuestiones constitucionales,* (37), pp. 85-120. En https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2017.37.11454

SÁNCHEZ, M. S. (2020). Gasto subnacional, presupuestado y ejercido: la brecha entre el plan y la práctica en México (2003-2016). Foro int [online], 60(1), pp. 139-174. Epub 15-abr-2020. En https://doi.org/10.24201/fi.v60i1.2611

SARTORI, G. (2005). *Partidos y Sistemas de Partidos.* México. Alianza Editorial.

SCHACHTER, H. L. (2010). Objective and Subjective Performance Measures: a Note on Terminology. *Administration and Society*, 42(5), pp. 550-567. En https://doi.org/10.1177/0095399710378080

SNYDER, R. y Wolfson, L. (2009). Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales. *Desarrollo Económico*, 49(194), pp. 287-306. En http://www.jstor.org/stable/25702552

VOMMARO, G. y Morresi, S. (2016). Introducción. El PRO como laboratorio político. Aprehender un partido a partir de los espacios y las temporalidades de su construcción. En G. Vommaro y S. Morresi, *Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines. Ediciones UNGS.

WEBER, M. (1946). Science and Politics. En H. H. Gerth y C. Wright Mills (eds.), *Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford. Oxford University Press.

Poderes públicos

1. ¿Apertura legislativa? Balance de la LXII Legislatura del Estado de Jalisco

Alberto Bayardo Pérez Arce

Introducción

Ante la crisis que está enfrentando la democracia en todo el planeta, desde hace poco más de una década se apostó por la búsqueda de mecanismos que le dieran a la ciudadanía una mayor participación en la construcción de soluciones a los problemas que enfrenta de manera cotidiana. Así fue como nació la noción de gobierno abierto, que rápidamente se extendió por todo el mundo, al mismo tiempo que evolucionaba conceptualmente, integrando cada vez más aspectos de la realidad institucional política, con lo que se llegó al concepto de *Estado abierto*.

México fue uno de los primeros países que se sumaron a esta corriente de innovación, así como a sus derivaciones. Y dentro de México, el estado de Jalisco fue también una de las primeras instancias subnacionales, tanto de nuestro país como del resto del mundo, en incorporarse activamente.

Debido a ese impulso, Jalisco modificó su Constitución, con el fin de incorporar los conceptos de gobierno abierto, justicia abierta y parlamento abierto, por lo que ahora constituyen mecanismos normativos de aplicación obligatoria.

Sin embargo, en México suele ocurrir que los cambios normativos no se traducen a su vez en cambios en el comportamiento de las instituciones, por lo que el presente capítulo pretende presentar una síntesis de la discusión en torno a las implicaciones de hacer realidad la noción de parlamento abierto, para confrontarlas con tres casos que se consideraron paradigmáticos en el tema.

Dichos casos tienen la particularidad de que dan cuenta de la intención de ciertas coaliciones ciudadanas por involucrarse democrática y activamente en el ejercicio de dos facultades soberanas del Congreso del Estado de Jalisco: la elaboración de leyes y la designación de funcionarios que no son de elección popular.

El balance general de este ejercicio es que durante la LXII Legislatura del Estado de Jalisco no hubo una apertura real a las demandas de participación efectiva de la ciudadanía, y que en el caso en el que hubo avances, estos se deben a la propia ciudadanía, que obligó al Congreso de Jalisco a abrirse, desde afuera, y no porque desde adentro se abriera espontáneamente la puerta.

Con qué óptica efectuar un balance de la LXII Legislatura de Jalisco

Hacer un balance implica tener un punto de apoyo que sirva de referencia para contrastar los aspectos que se pondrán a consideración, a fin de establecer cuáles tuvieron más peso y por qué. En el caso del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, la elección de ese punto de apoyo es problemática, debido a que es un mecanismo complejo, con varias funciones, que además están entreveradas con las funciones de los otros poderes del Estado.

Pero, para efectos del presente trabajo, se tomará como referencia el concepto de parlamento abierto, debido a que se le dio mucho empuje durante la LXII Legislatura del Estado de Jalisco, que es la que corresponde al periodo bajo análisis, 2018-2021. Tan es así que en 2019 se reformó la Constitución local para que incluyera el concepto de parlamento abierto (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2019a), que quedó integrado en el artículo 11, apartado B, sección II, con la siguiente redacción:

> Congreso Abierto es una política gubernamental legislativa que pone a disposición de la ciudadanía información de forma transparente, sencilla y accesible. Rinde cuentas y permite la vigilancia y el monitoreo de los ciudadanos, y utiliza las tecnologías de la información para definir el vínculo con la ciudadanía y hacerla partícipe de las decisiones de los asuntos públicos.

> De igual manera, convoca a la ciudadanía a hacer propuestas de iniciativas de ley y reformas que impacten en el bienestar social.

El concepto quedó con la misma redacción en el artículo 33 de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, que se aprobó junto con la reforma constitucional antes mencionada (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2019b).

Incluso, si nos atenemos al hecho de que el término se utilizó en varias ocasiones en los boletines oficiales del Congreso de Jalisco (a partir de aquí, el Congreso), a lo largo del periodo, es posible asumir que, por lo menos en el discurso, el parlamento abierto fue un eje fundamental (Congreso de Jalisco, 2019a, 2020b, 2020c).

De hecho, el Congreso fue pionero entre las entidades legislativas de orden subnacional, con su incorporación al Segundo Plan de Acción Local (Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco, 2019), llevado a cabo por el Gobierno Abierto Jalisco, la instancia local de la Alianza para el Parlamento Abierto, que es la organización internacional impulsora de la apertura gubernamental.

López Peñuelas (2022) detalla los pormenores de la incorporación del Congreso al citado plan de acción, el cual dio como resultado la creación de un micrositio denominado "Congreso Jalisco Abierto" (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, s.f.), el cual permite que la población pueda hacer llegar sus opiniones, vía electrónica, respecto a las iniciativas de ley conforme se van presentando ante el pleno, mismas que deberán ser atendidas dentro del proceso de dictaminación. Y de acuerdo con García Pérez (2022, p. 175), Jalisco "es una de las entidades con mayores avances en materia de Parlamento Abierto".

A partir de estos elementos, se puede considerar que es válido llevar a cabo el balance que ocupa el presente texto a partir del concepto de parlamento abierto, el cual se aborda a continuación.

Qué es el parlamento abierto

El impulso para abrir las instancias públicas comenzó con un memorándum que emitió el entonces presidente estadounidense, Barack Obama,

en el que manifestaba su intención de crear un nivel sin precedentes de apertura gubernamental que asegurara la confianza pública, mediante la transparencia, participación pública y colaboración, con la finalidad de fortalecer la democracia y promover la eficiencia y eficacia del gobierno (Obama, 2009).

Dicha apuesta por la apertura dio lugar a la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto, que originalmente se centró en la rama ejecutiva del gobierno, pero poco a poco fue ampliándose el concepto y comenzó a incluir a otras instancias, hasta que se llegó a la noción de Estado abierto (López Peñuelas, 2022; Naser, *et al.*, 2017; Oszlak, 2015).

En el fondo, podemos reconocer esa evolución conceptual como un intento de profundización de la democracia, en todos los ámbitos, entendida como una situación en la que el acceso a los recursos públicos, comenzando por el de la información, sea más equitativo. En otras palabras, podemos decir que la apertura estatal trata de garantizar el derecho humano a participar en los asuntos públicos, colaborando en la resolución de los problemas de carácter colectivo y disfrutando de los bienes comunes.

En ese sentido, la apertura de las instancias legislativas/parlamentarias no tiene la finalidad de sustituir o reemplazar la representación popular, sino auxiliarla a través de mecanismos de participación y cocreación, considerando que, en sociedades complejas como la nuestra, una toma de decisiones efectiva requiere de la colaboración incluyente de personas representativas de la mayor cantidad posible de sectores o grupos sociales.

Sin embargo, para que esto ocurra es necesario superar la noción dominante de que el parlamento abierto se reduce a transparentar los procesos legislativos, y en particular los de hechura de leyes, como la propia Constitución del Estado de Jalisco da a entender, sino que es necesario ir más allá, hasta involucrar a la ciudadanía en los ámbitos de transparencia parlamentaria jurisdiccional, rendición de cuentas parlamentaria administrativa y parlamentaria jurisdiccional, participación ciudadana parlamentaria administrativa y de ética y probidad parlamentaria jurisdiccional (García Pérez, 2022).

O sea, ampliando la noción de García Pérez (2022), podemos decir que para que un parlamento abierto pueda considerarse como tal, debe crear espacios de publicidad, colaboración y, en su caso, cocreación, en todo lo relacionado con su actuación administrativa, legislativa y jurisdiccional.

Tomando esto en consideración, en seguida se presentan tres casos paradigmáticos de la actuación de la LXII Legislatura del Estado de Jalisco, que darán pie a la elaboración de un balance de su actuación, a partir del fulcro de la apertura parlamentaria.

Dos de los casos implicaron una clara demanda de participación ciudadana en la cocreación de leyes, en los que la iniciativa procedió de la ciudadanía, a diferencia de otros eventos similares, en los que fue el propio Congreso el que convocó a participar; esto es relevante, porque permite poner a prueba la amplitud de la disposición a abrir el ejercicio de la función legislativa. Uno de esos casos, el de la reforma del Sistema Estatal Anticorrupción, representó un fracaso, mientras que el segundo, referente a la creación de leyes enfocadas a atender la problemática en torno a la desaparición de personas, fue exitoso, al decir de sus respectivas coaliciones impulsoras, por lo que compararlos nos dará pistas sobre lo que puede ayudar a abrir el Congreso.

El tercer caso, referente la designación de tres funcionarios del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, implicaba la colaboración ciudadana en un asunto de ética y probidad parlamentaria jurisdiccional, algo que no fue posible debido a que el Congreso optó por actuar de una manera arbitraria, violando, incluso, los términos de su propia convocatoria al respecto.

Los tres casos se abordarán de la siguiente manera: en primer lugar, se expondrá el contexto en el que se dieron; a continuación, se resumirá la estrategia seguida por la coalición ciudadana involucrada, y finalmente, se da cuenta de los resultados obtenidos.

Casos paradigmáticos

Reforma del Sistema Estatal Anticorrupción

Contexto previo

La creación del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJal) en el periodo 2016-2018 se dio a partir del involucramiento de múltiples actores políticos, sociales, académicos y empresariales, en medio del impulso que

siguió a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que, junto con la integración y actuación del Comité de Participación Social (CPS), la instancia ciudadana coordinadora del sistema, había logrado que el SEAJ tuviera una gran aceptación (Arias y Mariñez, 2019, p. 225). Hecho por el cual Jalisco fue considerado como un referente nacional por sus avances (Fernández Andrade, 2021, pp. 65-67). En ese sentido, es comprensible que los actores que se involucraron en su creación se consideraran legitimados para acompañar su puesta en marcha, esperando que comenzara a controlar la corrupción, por lo que, desde la sociedad civil, en septiembre de 2017, se constituyó un observatorio ciudadano con esa finalidad (Observatorio del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, s.f.).

Proceso

Ahora bien, pese a considerarse uno de los mejores sistemas locales anticorrupción del país, al ponerse en operación, el CPS y miembros de la iniciativa privada hicieron notar que era necesario hacer varios ajustes, dado que había situaciones que impedían que se actuara con mayor eficacia en el control de la corrupción (Comité de Participación Social Jalisco, s.f.; Sierra *et al.*, 2020).

A partir de dicho diagnóstico, el CPS, en coordinación con la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción del Congreso de Jalisco (CVSA), y el presidente de la Cámara de Comercio de Guadalajara, Xavier Orendáin de Obeso, quien encabezaba el Pacto por la Integridad y el Bien Ser de Jalisco (Aquino, 2019; Sierra *et al.*, 2020), convocaron en mayo de 2019 a una serie de mesas de trabajo para elaborar las propuestas de reforma necesarias para mejorar la ley, las cuales se denominaron en su conjunto Reforma 2.0 del Sistema Estatal Anticorrupción, o simplemente, Reforma 2.0 (Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción, 2019). Los temas que se acordó trabajar fueron los siguientes: articulación del Comité Coordinador del SEAJal; modelo abierto de adquisiciones y contrataciones gubernamentales; integridad empresarial; fortalecimiento de la Fiscalía Anticorrupción; integración completa de los Órganos Internos de Control (OIC), así como de las estructuras operativas de diversas instancias del SEAJ; profesionalización del servicio público, y paridad de género (Comité de Participación Social Jalisco, s.f.).

Las mesas de trabajo se llevaron a cabo de manera semanal, entre el 10 de junio y el 22 de julio de 2019, en las instalaciones del Congreso. Las propuestas que se discutieron, y los consensos a los que se llegó, se entregaron a la CVSA con el fin de que las procesara y elaborara una iniciativa de ley, la cual se presentó en diciembre de ese mismo año (Junta de Coordinación Política y Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción, 2019).

En marzo de 2021, catorce meses después de que se entregó a la CVSA la propuesta de iniciativa de ley que recogía las conclusiones de las mesas de trabajo, y la CVSA presentó las conclusiones derivadas de la revisión de la propuesta (Congreso de Jalisco, 2021a), pero como por esas fechas comenzó el periodo electoral y la diputada a cargo de la Comisión, Mirza Flores, aspiraba a ocupar una curul federal, la discusión de la iniciativa quedó en suspenso hasta que culminó el proceso, y la propuesta definitiva se presentó al pleno a fines de agosto de 2021, prácticamente un mes antes de que terminara la legislatura (Congreso de Jalisco, 2021b, 2021c).

Sin embargo, la reforma finalmente aprobada no recogió los aportes ciudadanos, por lo que las modificaciones propuestas por la CVSA, y finalmente aprobadas por el pleno del Congreso, se consideraron como una contrarreforma (Comité de Participación Social Jalisco, 2021b, 2021a; Pilar Pérez, 2021b).

En general, se consideró que la reforma aprobada debilitaba el control de la corrupción en Jalisco, y entre los aspectos más cuestionados se señaló la decisión de quitarles el salario a quienes integraban el CPS, situación que cuestionó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (Aquino, 2021), lo que motivó que el gobernador de Jalisco corrigiera esa parte de la reforma (Prensa, 2021).

Estrategia

La estrategia seguida por los actores ciudadanos, retomar el impulso ciudadano para el control de la corrupción, involucrando a un conjunto de actores (sociales, académicos, empresariales) que podrían dotar de suficiente legitimidad la propuesta, hacía pensar que era poco probable que la clase política la rechazara.

Sin embargo, a juzgar por lo que ocurrió, el partido dominante en Jalisco, Movimiento Ciudadano, al que pertenecía la presidenta de la CVSA, optó,

por ganar tiempo, posponiendo el dictamen de las propuestas de reforma, al mismo tiempo que a los actores empresariales se les empezó a integrar en el partido mediante el otorgamiento de candidaturas a una diputación federal, como fue el caso de Mauro Garza Marín, quien presidió Coparmex Jalisco en el periodo 2017-2020, o incorporándolos en la estructura del Gobierno del Estado, como fue el caso de Xavier Orendáin, quien presidió la Cámara de Comercio de Guadalajara en el periodo 2018-2021, además de encabezar el Pacto por la Integridad, y que pasó a ser el coordinador general estratégico del Gabinete de Desarrollo y Crecimiento Económico en el Gobierno de Jalisco.

De esta manera, el sector empresarial, más cercano al gobernador que los otros involucrados, dejó de lado sus exigencias de establecer mejores controles para prevenir la corrupción, al menos públicamente, quedando solamente los actores sociales y académicos como impulsores de la Reforma 2.0, quienes no tuvieron el peso suficiente para incidir en la legislación.

Resultados

El resultado final fue la promulgación de un conjunto de reformas legislativas menores que no atendieron las necesidades de mejora detectadas, o que incluso iban en contra de las propuestas ciudadanas. En ese sentido podemos considerar que la LXII Legislatura optó por cerrarse, aunque en un primer momento pareció mostrar la apertura necesaria para cocrear un mejor marco normativo en materia de control de la corrupción.

En otras palabras, podría decirse que, en este caso, la noción de parlamento abierto no permitió que el Congreso superara las formas de participación tradicionales, que usualmente solo recogen el parecer ciudadano como una manera de legitimación de la actividad legislativa, pero sin que haya una incidencia directa y evidente en el sentido de la legislación.

Leyes relativas a la desaparición de personas

Contexto previo

La desaparición de personas en México es un problema muy grave que no tiene visos de detenerse y resolverse pronto. Debido a ello se han cons-

tituido varias organizaciones de personas que se dedican a buscar a sus seres queridos desaparecidos, y que gestaron un movimiento nacional para presionar al Estado mexicano para que atienda esa problemática.

Fruto de esa presión fue la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, promulgada el 17 de noviembre de 2017, la cual estipuló en su noveno artículo transitorio que todas las entidades federativas tendrían 180 días, a partir de su promulgación, para armonizar su propio marco normativo (Congreso de la Unión, 2017).

En el caso de Jalisco, llevar a cabo la armonización legislativa era prioritario, puesto que a mediados de 2019 la CNDH reportó que, durante 2018, Jalisco se había convertido en la entidad con mayor número de expedientes (45) de desaparición de personas, en los que estaba involucrada alguna autoridad, de lo cual dio cuenta la prensa (El Informador, 2019a).

Sin embargo, pese a que en el segundo semestre de 2018 se presentaron iniciativas de ley que pretendían atender el mandato de armonización, algunas justo al inicio de la LXII Legislatura, no fue sino hasta febrero de 2021 que se aprobaron la Ley de Declaración Especial de Ausencia y la Ley de Personas Desaparecidas, gracias, fundamentalmente, a la presión conjunta de dos organización de buscadoras: Por Amor a Ellxs y Colectivo Entre Cielo y Tierra, acompañadas por varias organizaciones de la sociedad civil, académicas e internacionales.

Proceso

Ante la falta de acción por parte de las autoridades, las organizaciones de buscadoras aprovecharon un espacio de reflexión sobre su problemática, que se dio en el marco de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, en diciembre de 2018, para presentar su reclamo (Carapia, 2018).

Pese a ello, el Congreso esperó hasta abril de 2019 para abrir a discusión pública la propuesta (Congreso de Jalisco, 2019b), pero sin considerar a quienes integran los colectivos de búsqueda, pues la convocatoria se hizo con mucha premura y no les permitió una participación adecuada. Al respecto, queda la impresión de que el evento solo tenía la intención de que se legitimara una iniciativa de ley ya aprobada por quienes decidían en el Congreso, por lo que los colectivos decidieron retirarse del evento (Rivas Uribe, 2019a).

En este punto es necesario hacer notar la pericia que han desarrollado las organizaciones ciudadanas buscadoras de personas desaparecidas, quienes por su cuenta han elaborado material didáctico para ayudar a otras personas en la misma circunstancia, y desarrollado metodologías de búsqueda y localización muy efectivas, al mismo tiempo que han puesto en evidencia las fallas institucionales y las lagunas legales que les impiden avanzar, de ahí la importancia y necesidad de que se les incluyera en la elaboración de las leyes relativas a la desaparición de personas en Jalisco.

La muestra pública de molestia de parte de las buscadoras motivó al Congreso a cambiar de ritmo, y según dio cuenta en junio el presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios (CDHPO), de abril a octubre de 2019 se estuvo trabajando en la integración de los aportes de los colectivos junto con representantes del Gobierno del Estado (CDHPO, 2020a, 2020b).

Sin embargo, las organizaciones Por Amor a Ellxs, Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco, Hasta Encontralxs y personas venidas de varios municipios lejanos a la capital de Jalisco, realizaron su propio evento para hacer un diagnóstico y organizar sus propuestas, con el apoyo de organizaciones ciudadanas con experiencia en la incidencia pública, como Tómala, Delibera A.C. y Escuela Mexicana de Participación Ciudadana (Torres, 2019).

Adicionalmente, y con el acompañamiento del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad), las organizaciones de búsqueda continuaron dando a conocer a la opinión pública los problemas a los que se enfrentaban, y que hacían urgente la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado (Casillas y Gaspar, 2019), al mismo tiempo que llevaban a cabo acciones simbólicas, como utilizar y renombrar la Glorieta de los Niños Héroes como Glorieta de los Desaparecidos, en la que colocaron fotos de las personas que estaban buscando, para que tuvieran mayor difusión (Rodríguez, 2019).

En este punto, es de hacer notar la relevancia, por lo menos simbólica, que el tema tenía para el gobernador, puesto que fue él quien presentó, el 8 de octubre de 2019, las iniciativas de ley que pretendían recoger las inquietudes de las buscadoras, la de declaración especial de ausencia, la de víctimas y la de personas desaparecidas, con el objetivo de que se aprobaran a la brevedad (Rivas Uribe, 2019b), a lo que se opusieron los colectivos porque consideraban necesario revisarlas (El Informador, 2019b).

Esta situación sirvió de pretexto para que el Congreso postergara la discusión de las tres leyes hasta fines de enero de 2020, en un evento de tres días de duración, pero que no fue atendido por los propios diputados (Pilar Pérez, 2020a), quienes pidieron que la ciudadanía enviara sus observaciones a la legislación propuesta por medio del micrositio Congreso Jalisco Abierto, al parecer una especie de signo de apertura (Congreso de Jalisco, 2020a), pero sin discutir directamente con las organizaciones de búsqueda las implicaciones de la legislación propuesta.

Ante la tardanza en atender la solicitud de incluir a las familias en el proceso de dictamen, la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) intervino en su favor (Pilar Pérez, 2020b), pese a lo cual el Congreso hizo caso omiso (Casillas, 2020a), aunque la CDHPO detuvo sus trabajos en abril de 2020, a causa de la pandemia de covid-19 (CDHPO, 2020a).

Sin embargo, dado que localizar a las personas desaparecidas es una cuestión urgente, en julio de 2020 los colectivos de búsqueda, junto con organizaciones sociales y académicas, demandaron al Congreso que retomara los trabajos de dictaminación, en unión con ellos (Rivas Uribe, 2020), y ante el temor fundado de que las leyes se aprobaran sin hacer las correcciones necesarias a las iniciativas clausuraron simbólicamente el recinto legislativo para exigir a los diputados que les permitieran participar (Aquino, 2020a).

Como respuesta a la exigencia, la CDHPO ofreció en agosto a las familias un lapso de doce días para hacer llegar sus observaciones, que finalmente se redujeron a cuatro, lo cual fue criticado por los colectivos, las organizaciones que los apoyaban y la ACNUDH (Ochoa, 2020). Esta situación llevó a los colectivos a negarse a seguir tratando con el presidente de la CDHPO, por lo que solicitaron que les atendiera otra persona. Por eso en septiembre de 2020 se creó una subcomisión legislativa, que tuvo a su cargo la realización de las mesas de revisión de las iniciativas de ley de declaración especial de ausencia, y de personas desaparecidas, junto con las familias y las organizaciones que las respaldaban (CDHPO, 2020b).

De esta manera, durante octubre y noviembre de 2020, se trabajó en la corrección de la iniciativa de la Ley de Declaración Especial de Ausencia, que se consideraba prioritaria, porque resolvería de manera inmediata la problemática de muchas familias, que no solo tenían que buscar a sus seres

queridos, sino que además debían hacerse cargo de sus adeudos, sin contar con ingresos, y no poder hacer valer su seguridad social (Casillas, 2020b).

Sin embargo, pese a que a finales de noviembre ya estaba lista y aprobada en la CDHPO (Congreso de Jalisco, 2020d), la Ley de Declaración Especial de Ausencia no se aprobó, porque ante el intento de aprobarla junto con la Ley de Desaparición de Personas, la cual aún no había sido revisada por las organizaciones de búsqueda, estas clausuraron nuevamente el recinto legislativo el 18 de diciembre de 2020 (Aquino, 2020b), lo que obligó al presidente de la CDHPO a comprometerse, una vez más, a no aprobar las leyes sin su aval (Congreso de Jalisco, 2020e). Por este motivo fue hasta el 16 de febrero de 2021 que se aprobó la Ley de Declaración Especial de Ausencia (Franco, 2021).

Finalmente, el 25 de febrero siguiente, en medio de la celebración de familiares de personas desaparecidas, se aprobó la Ley de Desaparición de Personas (Pilar Pérez, 2021a), lo que motivó la felicitación de la oficina en México del ACNUDH al considerar que "Las mesas de trabajo, dirigidas por una Subcomisión de la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios del Congreso de Jalisco, constituyen un ejemplo exitoso y replicable de parlamento abierto, inclusive en el difícil contexto que ha planteado la pandemia" (ONU Derechos Humanos, 2021).

Es preciso señalar que, aunque se logró la aprobación de las leyes, su implementación quedó en suspenso, primero por falta de un presupuesto suficiente (Levario, 2021), y segundo porque las autoridades respectivas, incluyendo el propio Congreso, no habían cumplido con los artículos transitorios que permitirían hacerlas plenamente operativas (Osorio, 2021).

Estrategia

Las organizaciones de búsqueda de personas desaparecidas consiguieron el respaldo de otras organizaciones locales, así como de instancias internacionales, académicas y de algunos medios de comunicación. Definieron claramente qué necesitaban corregir en las leyes, y no aceptaron menos que eso. Clausuraron simbólicamente en dos ocasiones el recinto legislativo para poner en evidencia los momentos en los que el propio Congreso les había cerrado la puerta en los hechos, con lo que atrajeron aun más la atención mediática sobre lo que ocurría y consiguieron pronunciamientos

de apoyo de la ONU y del Comité Internacional de la Cruz Roja, además del respaldo de las organizaciones sociales y académicas locales. Esto les permitió anular la estrategia de dilación y de legislar de manera apresurada que intentó llevar a cabo el Congreso.

Resultados

Se aprobaron la Ley de Declaración Especial de Ausencia y la Ley sobre Desaparición de Personas, cuya redacción se considera la más avanzada del país, en las que se incluyeron mecanismos para sortear las dificultades que la legislación previa imponía a las buscadoras, mostrando cómo debe ser un ejercicio legislativo de parlamento abierto efectivo.

Consejo de la Judicatura

Una de las funciones más importantes de un órgano legislativo es la designación de funcionarios no electos, titulares de los órganos del Estado, así como de quienes integran los órganos de decisión del Poder Judicial, puesto que la calidad de la designación incidirá en la calidad del desempeño de la instancia, y tal función cobra mayor relevancia cuando estas instancias tienen la responsabilidad de garantizar derechos.

Precisamente por eso, es un rubro en el que, desde una perspectiva democratizadora, se puede considerar que valdría la pena una mayor apertura legislativa, en el sentido de favorecer la colaboración con la sociedad en el proceso de selección de los mejores perfiles para ocupar esos puestos.

Para ilustrar este tema en lo que se refiere al Congreso de Jalisco, se aborda a continuación el caso del nombramiento de tres integrantes del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, que es la instancia encargada de la administración, vigilancia y disciplina dentro del Poder Judicial de Jalisco.

Contexto previo

Desde que entró en funciones el CPS, se le otorgó un papel muy relevante en el proceso de las designaciones públicas, tanto estatales como munici-

pales, pues se les invitaba a colaborar en la evaluación técnica de los perfiles de las personas que aspiraban a ciertos puestos (Fernández Andrade, 2021, pp. 66-67). Labor que realizaron con mucha minuciosidad y objetividad, lo que contribuyó a dotar de legitimidad de origen a varias autoridades.

Sin embargo, su apego a la objetividad, y su respeto al marco normativo, llevó al CPS a entrar en conflicto con los intereses que dominaban la LXII Legislatura de Jalisco en el caso de la designación de tres integrantes del Consejo de la Judicatura, a mediados de 2020; conflicto que podría haber motivado la intención de retirarles el salario a quienes integraban el CPS, ya comentada más arriba, en el apartado sobre la Reforma al Sistema Estatal Anticorrupción.

Proceso

En abril de 2020 se aprobó la convocatoria para elegir a tres integrantes del Consejo de la Judicatura de Jalisco (Congreso del Estado de Jalisco, 2020a). Dicha convocatoria, siguiendo el modelo de designaciones públicas más desarrollado hasta ahora en el caso de Jalisco, el correspondiente a la designación de titular del Instituto de Transparencia, incluía en su base sexta dos cuestiones novedosas en casos como este: por un lado, la valoración técnica del perfil curricular de cada aspirante, que sería parte de los aspectos a considerar al momento de designar, y por otro, un examen teórico-práctico, elaborado exprofeso por personal académico adscrito a las universidades más importantes de Jalisco, consistente en cien reactivos, que tendría un papel fundamental en el proceso, pues se estipuló que solo serían elegibles quienes hubieran obtenido una calificación igual o mayor a 80.

A la convocatoria se registraron 67 personas, aunque solo se presentaron al examen 61, el 9 de junio de 2020, de las cuales solo una persona, una mujer, lo acreditó, al obtener 81 puntos (Bareño, 2020a). Esta situación causó mucha irritación tanto entre las personas aspirantes como entre quienes integraban la Comisión de Seguridad y Justicia (CSJ), la cual estaba a cargo del proceso. Entre los factores de molestia estuvo el hecho de que había cuatro preguntas repetidas, un error derivado de la premura con que se elaboró el examen, por lo que al atender las solicitudes de revisión de las calificaciones esas preguntas se anularon, sin embargo, eso no bastó para que más personas acreditaran el examen.

La decisión de la mayoría de quienes integraban la CSJ fue anular de manera unilateral los exámenes y declarar elegibles a 39 personas, pese a la oposición de su presidente, Enrique Velázquez, quien consideraba que ese proceder era violatorio de la ley (Comisión de Seguridad y Justicia, 2020a, 2020b).

De ese modo, el 19 de junio, el Congreso sesionó hasta muy avanzada la noche y eligió a tres integrantes del Consejo de la Judicatura: dos mujeres y un varón, ninguno de los cuales acreditó el puntaje mínimo de 80, con el agravante de que el varón estaba en el lugar 28, de acuerdo con la valoración que hizo de su perfil el CPS (Blanco, 2020),

Esta situación causó una gran molestia entre la sociedad civil, la academia y el empresariado, tanto de Jalisco como de otras entidades, que respaldaron la postura del CPS al respecto, remitiendo una carta abierta al Poder Legislativo de Jalisco, fechada el 8 de julio de 2020, condenando los hechos y demandando una actuación apegada a derecho (Meléndez, 2020).

A la mayoría de quienes integraban la Legislatura les molestó el señalamiento, pero solo se enfrentaron al CPS, ignorando el hecho de que había otros actores sociales que tenían la misma postura (Bareño, 2020b).

Resultados

Para evitarse problemas futuros, el Congreso decidió eliminar el requisito de acreditar el examen con una calificación mínima de 80 sobre 100 en las designaciones referente al Poder Judicial (Congreso del Estado de Jalisco, 2020b; Pilar Pérez, 2020c), con lo que en la práctica bajó el nivel académico requerido para ocupar un puesto tan importante.

Al mismo tiempo, se dejó de lado la creación de una ley de designaciones públicas que reglamente esos procedimientos de una manera más adecuada, la cual ha sido demandada de forma reiterada por varias organizaciones civiles (Congreso de Jalisco, 2020b).

Balance general

Considerando el parlamento abierto como un conjunto de mecanismos que favorecen la colaboración, y en su caso la cocreación en el ámbito de las

funciones legislativas, podemos considerar que el Congreso del Estado de Jalisco ha dado muestras claras de que no desea abrirse. Y que en el único caso en se abrió fue gracias a la presión insistente, persistente y consistente de las personas más afectadas directamente por la falta de actuación de quienes integraban la LXII Legislatura, que son las organizaciones de búsqueda de personas desaparecidas.

Vale la pena destacar que la apertura se dio a raíz de que las personas buscadoras clausuraron simbólicamente el recinto legislativo, con lo que pusieron en evidencia que el Legislativo estaba cerrado en su relación con la ciudadanía, lo que a su vez puso en cuestión la legitimidad de su labor como representantes populares. Tal vez esa sea la lección más valiosa, el parlamento se abre desde afuera, más que desde adentro.

Referencias

AQUINO, M. (17 de mayo de 2019). Van por reforma 2.0 a corrupción. *Mural*.

AQUINO, M. (28 de julio de 2020a). "Clausuran" Congreso familias de desaparecidos. *Mural*.

AQUINO, M. (18 de diciembre de 2020b). Frenan "madruguete" a Ley de Desaparecidos. *Mural*.

AQUINO, M. (24 de septiembre de 2021). Pide CNDH respetar autonomía de CPS Anticorrupción. *Mural*.

ARIAS, R. y Mariñez, F. (2019). El Sistema Anticorrupción en el estado de Jalisco. En A. Olvera y J. Galindo (eds.), *Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local*. Universidad Veracruzana - CIDE.

BAREÑO, R. (9 de junio de 2020a). Reprobados en el examen teórico-práctico 60 aspirantes a consejero de la Judicatura. *El Occidental*.

BAREÑO, R. (20 de julio de 2020b). No les gustó a diputados crítica del Comité de Participación Social. *El Occidental*.

BLANCO, S. (19 de junio de 2020). Tras echar abajo examen teórico, Congreso elige a tres consejeros de la Judicatura. *El Informador*.

CARAPIA, F. (26 de noviembre de 2018). Llevan reclamo a la FIL. *Mural*.

CASILLAS, T. (3 de abril de 2020a). Abordan Ley de Desaparición... sin familiares de víctimas. *Mural*.

CASILLAS, T. (11 de diciembre de 2020b). Priorizan declaración de ausencia. *Mural*.

CASILLAS, T. y Gaspar, D. (28 de agosto de 2019). Aún desaparecidos persisten deudas. *Mural*.

Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios (2020a). Acta 04-Extraordinaria (p. 6). Congreso del Estado de Jalisco.

Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios (2020b). Acta 07-Extraordinaria (p. 11). Congreso del Estado de Jalisco.

Comisión de Seguridad y Justicia (2020a). Acta de la 28 Sesión Extraordinaria. Congreso del Estado de Jalisco.

Comisión de Seguridad y Justicia (2020b). Acta de la 29 sesión extraordinaria. Congreso del Estado de Jalisco.

Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción (2019). III Sesión extraordinaria (p. 9). Congreso del Estado de Jalisco.

Comité de Participación Social Jalisco (s. f.). Reforma 2.0 al Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. CPS Jalisco. En https://www.CPSjalisco.org/reforma_sea.php

Comité de Participación Social Jalisco (2021a). Posicionamiento del CPS (p. 2). Comité de Participación Social Jalisco.

Comité de Participación Social Jalisco (2021b). Puntos irrenunciables de la Reforma 2.0 del SEAJal vs. Contrarreforma (pp. 1-6). Comité de Participación Social Jalisco.

Congreso de Jalisco (26 de febrero de 2019a). Es necesario dar más acceso a los ciudadanos a participar en las decisiones gubernamentales. Congreso de Jalisco.

Congreso de Jalisco (3 de abril de 2019b). Buscan enriquecer la ley de desaparición forzada de personas en Jalisco. Congreso de Jalisco.

Congreso de Jalisco (4 de febrero de 2020a). Recibirán propuestas ciudadanas para dictaminar ley de personas desaparecidas a través del micrositio: "Congreso Jalisco Abierto". Congreso de Jalisco.

Congreso de Jalisco (24 de septiembre de 2020b). Ley de designaciones públicas se discutirá en Parlamento Abierto. Congreso de Jalisco.

Congreso de Jalisco (7 de octubre de 2020c). Congreso de Jalisco, primer lugar nacional en transparencia. Congreso de Jalisco.

Congreso de Jalisco (24 de noviembre de 2020d). Aprueban en Comisión nueva ley para la declaración especial de ausencia. Congreso de Jalisco.

Congreso de Jalisco (18 de diciembre de 2020e,). Reiteran compromiso de escuchar las aportaciones de colectivos, para crear una Ley de Personas Desaparecidas a la altura de las demandas ciudadanas. Congreso de Jalisco.

Congreso de Jalisco (2 de marzo de 2021a). Realizan mesa de análisis y conclusiones de los trabajos de la Reforma 2.0 Anticorrupción. Congreso de Jalisco.

Congreso de Jalisco (27 de agosto de 2021b). Aprueban reformas para combatir la corrupción. Congreso de Jalisco.

Congreso de Jalisco (30 de agosto de 2021c). El Pleno aprueba modificación a la ley del Sistema Estatal Anticorrupción. Congreso de Jalisco.

Congreso de la Unión (17 de noviembre 2017). Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (pp. 2-48). *Diario Oficial de la Federación*.

Congreso del Estado de Jalisco (23 de abril de 2020a). Aprueban convocatoria para elegir a tres integrantes del Consejo de la Judicatura. Congreso de Jalisco.

Congreso del Estado de Jalisco (15 de octubre de 2020b). Modifican proceso para elegir a consejeros de la Judicatura y magistrados del Supremo Tribunal. Congreso de Jalisco.

El Informador (16 de julio de 2019a). Jalisco encabeza casos en CNDH sobre desaparecidos. *El Informador.* Guadalajara.

El Informador (15 de octubre de 2019b). Exigen al Congreso consultas para leyes sobre desapariciones en Jalisco. *El Informador.* Guadalajara.

FERNÁNDEZ ANDRADE, A. C. (2021). Incidencia de la sociedad civil en la construcción e implementación del Sistema Estatal Anticorrupción en Jalisco. En C. R. Aguilar Astorga (ed.), *Intercambio político: un concepto a revisión* (1a. ed., pp. 59-84). UAM.

FRANCO, D. (16 de febrero de 2021). Aprueba Congreso de Jalisco la Ley de Declaración Especial de Ausencia por Desaparición. *Zona Docs*.

GARCÍA PÉREZ, M. A. (2022). Concepciones y alcances del parlamento abierto en los congresos locales. En D. C. Martínez Garcés y M. Olalde Martínez (eds.), *Parlamento abierto en México. ¿Cómo vamos?* (1a. ed., pp. 151-180). Instituto Belisario Domínguez.

Junta de Coordinación Política y Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción (2019). Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de diversos ordenamientos del Estado de Jalisco (p. 85). Congreso del Estado de Jalisco.

LEVARIO, J. (18 de marzo de 2021). Implementar leyes de desaparición requiere hasta 150 mdp. *El Diario NTR*.

LÓPEZ PEÑUELAS, J. A. (2022). Implementación del modelo de parlamento abierto en el Congreso del Estado de Jalisco; avances y retos. En D. C. Martínez Garcés y M. Olalde Martínez (eds.), *Parlamento abierto en México. ¿Cómo vamos?* (1a. ed., pp. 37-51). Instituto Belisario Domínguez.

MELÉNDEZ, V. (8 de julio de 2020). Ciudadanos exigen cuentas a diputados por amañada designación de consejeros. *UDG TV*.

NASER, A., Ramírez-Alujas, Á. y Rosales, D. (eds.) (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

OBAMA, B. H. (2009). Memorandum on Transparency and Open Government. *Federal Register*.

Observatorio del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (s. f.). Quiénes somos. En https://www.observatorios.org/quienes-somos/

OCHOA, S. (15 de agosto de 2020). Pide ONU a Jalisco que escuche exigencias. *Mural*.

ONU Derechos Humanos (26 de febrero de 2021). ONU-DH saluda los avances legislativos en materia de desaparición de personas en Jalisco. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

OSORIO, E. (17 de junio de 2021). Declaración especial de Ausencia no se aplica en Jalisco. *Mural*.

OSZLAK, O. (2015). Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos. En A. Hofmann (ed.), *Gobierno abierto y el valor de la información pública*. IIJ-UNAM.

PÉREZ VEGA, I. (2 de mayo de 2021). Vecinos y activistas piden al gobierno de Jalisco que defienda terrenos de Colomos III. *UDG TV*.

PILAR PÉREZ, J. (30 de enero de 2020a). Exigen que diputados atiendan discusiones. *El Diario NTR*.

PILAR PÉREZ, J. (25 de febrero de 2020b). Pide ONU escuchar voz de familiares. *El Diario NTR*.

PILAR PÉREZ, J. (14 de octubre de 2020c). Quitarán diputados calificación mínima para magistrados. *El Diario NTR*.

PILAR PÉREZ, J. (26 de febrero de 2021a). Aprueban al fin ley de desaparecidos. *El Diario NTR*.

PILAR PÉREZ, J. (30 de agosto de 2021b). Congreso hizo una contrarreforma: CPS. *El Diario NTR*.

Poder Legislativo del Estado de Jalisco (s. f.). Congreso Jalisco Abierto. Recuperado el 13 de junio de 2022. En http://congresoabierto.congresojal.gob.mx/

Poder Legislativo del Estado de Jalisco (2019a). Decreto 27261/LXII/19. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*.

Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (9 de abril de 2019b). Decreto 27261/LXII/19. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*.

Prensa (9 de septiembre de 2021). Envía Enrique Alfaro observaciones a la Reforma 2.0 en el Congreso del Estado que eliminaba los salarios del CPS; decisión se tomó en conjunto con el Legislativo y con la Comisión de Selección del Sistema Estatal Anticorrupción. Gobierno del Estado de Jalisco.

RAMÍREZ, V. (7 de marzo de 2022). Piden juicio político y denuncian por cohecho al consejero la Judicatura Iván Novia Cruz. *El Occidental*.

RIVAS URIBE, R. (3 de abril de 2019a). Familias de desaparecidos exigen al Congreso de Jalisco abrir discusión de ley. *El Informador*.

RIVAS URIBE, R. (8 de octubre de 2019b). Congreso de Jalisco aprobará nueva ley estatal de desaparecidos en un mes. *El Informador*.

RIVAS URIBE, R. (27 de julio de 2020). Familiares de desaparecidos exigen al Congreso de Jalisco que los escuchen. *El Informador*.

RODRÍGUEZ, D. (30 de agosto de 2019). Exigen justicia por desaparecidos en Jalisco. *El Diario NTR*.

Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco. (2019). Segundo Plan de Acción Local 2019-2020 de Gobierno Abierto Jalisco.

SIERRA, A., Petersen, A. M., Pérez Rulfo, D., Aldana, E., Sepúlveda, I., Ibarra, J., Alatorre, J., Medina Mora, J., Brito Serrano, M. T. y Orendáin de Obeso, X. (2020). Pacto por la Integridad y por el Bien Ser de Jalisco. En https://integridadybienser.org/

TORRES, I. X. (22 de julio de 2019). Familiares de desaparecidos demandan ser escuchados en la armonización de la Ley Estatal de Desaparición. *Zona Docs*.

2. Dominio y ¿apertura? Dos agendas sociales en la cancha legislativa de Jalisco

Paul Alcántar Arteaga

Introducción

La vida parlamentaria de un pueblo es el espejo de cualquier sociedad que aspira a tener un nivel digno democrático. En el paradigma del Congreso, ya sea si este es nacional o local, está en su misión la representatividad de la ciudadanía, la base sustancial que permite que la pluralidad sea ejercida y respetada por todas las minorías que conforman una legislatura. En los congresos se observan las múltiples facetas de la clase política, que tiene a la mano instrumentos institucionales y de poder que no duda en usarlos para llegar a cuantiosos acuerdos. Pero, sobre todo, en los congresos se estimula la intención de los políticos por mantener su influencia en la vida pública, y es a través de estas instituciones que las intenciones del poder se hacen notar; sobre todo cuando en las manos del Legislativo se encuentran decisiones que impactan profundamente a la vida cotidiana de la comunidad a la que representa.

Aun así, el parlamento y los congresos locales mexicanos son poco observados. Si bien es cierto que existe una variedad de estudios de investigación del desempeño comparado de los congresos locales (Puente y García, 2021), la realidad es la existencia de una magnífica oportunidad para que la ciudadanía siga de cerca los trabajos de las y los legisladores en sus entidades. Para el caso de Jalisco, la tradición por velar la funcionalidad de su Congreso se puede notar en la labor de algunas organizaciones sociales y académicas que, en el pasado y la actualidad, se han detenido a monito-

rear lo que sucede en la vida legislativa. Me enfoco en algunas experiencias ciudadanas que han intentado mirar hacia el Poder Legislativo de Jalisco.

La primera experiencia que me gustaría traer a la memoria es el trabajo que hizo el ahora extinto Congreso Ciudadano de Jalisco en la segunda década de los años 2000. Si bien los objetivos de esta organización estuvieron encaminados a la "formación ciudadana", la realidad es que su trabajo estuvo concentrado en la incidencia de la participación social sobre la agenda parlamentaria local. Esta demanda, poco vista en los ejercicios de la sociedad civil, cambió el paradigma de las relaciones entre el Congreso local y la ciudadanía organizada; hecho relevante por su innovación y por crear una herramienta digital que buscaba promover iniciativas legislativas a través de la página Haz Tu Ley.

La segunda experiencia es el Observatorio Legislativo del ITESO, la universidad de inspiración jesuita de Guadalajara. Al igual que el Congreso Ciudadano de Jalisco, este nació, en 2007, con un objetivo similar al interés de incidencia social, pero desde un apunte académico y experimental para la comunidad universitaria. La labor del observatorio parte desde el enfoque de la investigación, una vía que le ha significado a la sociedad civil jalisciense robustecer su argumentación frente a los debates que se han instalado en el Congreso de Jalisco a lo largo de los últimos quince años, en temas como transparencia, rendición de cuentas, representatividad legislativa, designaciones públicas y parlamento abierto.

Una tercera y última experiencia, que no dejaré pasar, es la aparición de Sigue al Congreso. Esta organización es una plataforma de observación legislativa local, integrada por un grupo ciudadano, en su mayoría personas jubiladas, que ha trabajado a través de redes digitales para posicionar su claro interés por una mejor transparencia y rendición de cuentas parlamentaria. Al igual que las agrupaciones anteriores, Sigue al Congreso busca una mayor participación en las dinámicas parlamentarias; "es un colectivo abierto a todas aquellas personas interesadas en aportar sus energías, experiencia, conocimiento y sobre todo su interés y cariño para hacer de nuestro Estado uno cada día mejor para todos".

Los tres ejemplos anteriores sintetizan un ávido entusiasmo de una parte de la sociedad que desea saber lo que hacen sus diputadas y diputados locales. Esta necesidad no es nueva. Si se hace una revisión de la trayectoria del activismo jalisciense de los últimos años, se puede asegurar

que el intento por intervenir en la vida parlamentaria local ha sido pujante y dinámico. Este ímpetu no solo ha sido aprovechado por la sociedad civil, sino que la clase política local ha sabido modificar sus propios recursos narrativos, discursivos y de acción, con base en las coyunturas de tensión entre el Legislativo y la sociedad. El caso más reciente fue la LXII Legislatura, que reflejó en su agenda parlamentaria las batallas políticas entre el gobernador en turno, la oposición y las agendas de la sociedad civil.

Sin embargo, en las dos últimas legislaturas, la vida del Congreso de Jalisco ha pasado a un estado de pasividad sustancial. La transición del bipartidismo PAN-PRI, que duró más de veinte años, a la alternancia de una nueva clase política encabezada por el actual gobernador Enrique Alfaro, ha tenido un impacto en la vida pública de Jalisco, por la sumisión del Poder Legislativo ante los intereses del Ejecutivo.

Es obvio que no estoy contando nada nuevo ya que esta práctica es de antaño, y ha sido bien documentada y no es endémica de los subsistemas políticos mexicanos. De hecho, traigo a mi memoria el excelente trabajo de Rodrigo Velázquez sobre la disertación teórica del papel del Legislativo y cómo la práctica política en América Latina debilita a la representatividad popular que deben tener los parlamentos. Aun así, ¿por qué nos debería importar el trabajo que hacen las y los legisladores locales?

Este capítulo lo he pensado para acompañar a las y los lectores a una reflexión más amplia sobre el quehacer de la participación social, y qué tanto nutre a la democracia la relación tan tensa con el Legislativo local. A su vez, aprovecho para hacerme cuestionamientos propios sobre un posible retroceso de la apertura parlamentaria local. Desde mi participación en la sociedad civil, ha sido interesante observar cómo el comportamiento de la clase política local está sujeto al mandatario, sin importar si existe una razón para hacerlo, pero a la vez he visto que el dinamismo del Congreso sí depende de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, que también juegan con estrategia política, piensan en incentivos y logran resultados más ambiciosos de los que originalmente se tenían pensados. Toda esta introducción me lleva a plantear una inquietud detonadora que responderé a través del cuerpo de este ensayo.

Bajo un escenario donde el gobernador de Jalisco tiene un control casi absoluto de los trabajos legislativos, ¿se puede hablar de una parálisis de incidencia social y ciudadana sobre el Congreso?, o para ser más precisos,

¿existe acaso un secuestro total del Legislativo, de parte del Ejecutivo? Sin demeritar el intelecto más amplio que merece discutir esta pregunta, me adelanto a responder que, afortunadamente, no. Todo depende de la fuerza, la cohesión, la información y perseverancia de las y los actores sociales y organismos involucrados.

Como muestra quiero compartir dos experiencias de incidencia que de inicio fueron potentes y que, al paso del tiempo, y del propio desgaste que impone la institución parlamentaria que se hizo presente, tuvieron desenlaces muy opuestos. La primera en describir y analizar la fallida reforma a la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, impulsada por una comunidad de la sociedad civil articulada en la campaña #Reforma2.0; la segunda es la exitosa aprobación de dos leyes estatales en materia de desaparición de personas, bajo el cobijo del movimiento de colectivos de familias, universidades y organizaciones acompañantes denominada #UnaLeyQueSirva-#SinLasFamiliasNO. Para ambos casos, el protagonista de la discordia fue la LXII Legislatura, correspondiente al periodo de 2018 a 2021. Esta tuvo un rol de protección y complacencia al Ejecutivo, ya que llevó las demandas sociales urgentes de la coyuntura a un segundo o tercer grado del interés de las y los diputados locales.

Para comprender el capítulo decidí dividirlo en un contexto político muy general que nos acercará al arribo de Enrique Alfaro al Gobierno de Jalisco; posteriormente expongo las dos agendas parlamentarias ya mencionadas que, desde mi análisis, marcaron el debate social en la LXII Legislatura. Finalmente, concluyo con algunas reflexiones sobre los retos que tiene esta institución tan relevante y a la vez desconocida por la mayor parte de la ciudadanía.

Contexto general

Para entender el juego de la LXII Legislatura es indispensable entrar en el terreno del significado de la legitimidad política del gobernador en turno. No se puede hablar del Congreso local sin dejar de lado al Ejecutivo, la figura que lidera un proyecto político en el que su bancada partidista está profundamente vinculada a sus necesidades e intereses. Mucho menos se puede dejar de lado el peso de influencia que tiene el gobernador cuando

este tiene mayoría simple en el Congreso de Jalisco, es decir, que la mayoría de las y los diputados de esta legislatura pertenecen a sus designios. Esto ocurrió en la legislatura de la que hablaré más adelante; por lo pronto, vale la pena hacer el recuento de lo que significa la llegada de Enrique Alfaro como mandatario de Jalisco.

La victoria del ahora gobernador Alfaro en las elecciones estatales de 2018 no fue sorpresiva. El ambiente político por el que el mandatario se había desplazado le permitió llegar al control del poder ejecutivo cómodamente por diversos factores: tejió alianzas políticas, creó una forma interesante de comunicación política, aprovechó el desgaste del bipartidismo, realizó cuidadosos acuerdos políticos y dejó en su lugar a detractores que les ha costado retomar el capital político perdido.

Enrique Alfaro llegó a la gubernatura gracias a una gran votación popular, tan solo hay que echar una revisada a las cifras. En la elección de 2018 la ciudadanía jalisciense, además de votar por su gobernador, eligió al presidente de la república, veinte legisladores de mayoría relativa (MR) tanto federales como locales, a tres senadores de la república (dos de forma directa, una elegida como primera minoría) y a 125 presidentes municipales. En dichas elecciones, Movimiento Ciudadano (MC) ganó la mayoría de los puestos de elección popular. Enrique Alfaro obtuvo 1 354 014 votos, mientras que en las diputaciones por representación proporcional obtuvo 896 887; además, ganó 71 de las 125 alcaldías, lo cual equivale a 1 129 202 votos, y por último, en las diputaciones por mayoría relativa ganó con 887 257 votos (IEPC, 2018).

Las cifras de la elección no dejaron dudas del poder que el alfarismo tenía en sus manos, ya que desde el primer día de la inauguración de la administración se notó el control que estaría por imponer sobre la LXII Legislatura. Es preciso recordar que la relación entre el gobernador con el Congreso del Estado no modificó en absoluto la tradición que tiene la cultura política mexicana sobre lo que se entiende de la división de poderes. Si bien existe una explícita ordenanza constitucional donde se delimitan las funciones de los poderes, en la práctica el orden republicano no es relevante, ya que los gobernadores en turno suelen tener una fuerte presencia en las dinámicas del Legislativo, para jugar a su favor.

En este escenario, Enrique Alfaro llevó consigo una idea muy clara de lo quería del Congreso, sobre todo del papel que el órgano legislativo

tendría en los primeros tres años de su gobierno. De la mano con la gubernatura, MC llegaba al Legislativo en 2018 gracias a la alianza que este partido acordó con el PAN y el PRD para construir una plataforma nacional y local, en apoyo al entonces candidato presidencial Ricardo Anaya (Gutiérrez y Juárez, 2018).

En el acuerdo electoral local, los tres partidos distribuyeron candidaturas en los distritos donde particularmente MC tenía menos influencia y el PAN aún era opción política, a pesar de la debacle que había alcanzado hasta 2015. En el caso del PRD local, Alfaro tuvo que reconstruir una relación compleja que iba más allá del acuerdo entre partidos, particularmente con Raúl Padilla, el exrector de la Universidad de Guadalajara, con quien tuvo diferencias profundas en 2011, pero que con buena dosis de pragmatismo logró obtener varios acuerdos para que el PRD local —bajo el control de Padilla— fuese parte de la plataforma política.

Así es como el alfarismo pudo sumar a diversos actores influyentes de la entidad que le permitieron no solo asegurar su triunfo a la gubernatura, sino mantener un control político casi total sobre el Poder Legislativo de Jalisco. Con todo, la compleja articulación de acuerdos con los poderes partidistas y de facto, es como la LXII Legislatura inició sus trabajos a partir de octubre de 2018 con 38 legisladores. De ese total, veinte son representantes de mayoría relativa y dieciocho proporcionales. Con una mayoría parlamentaria encabezada por el partido del gobernador Alfaro, esta legislatura quedó bajo la merced del Poder Ejecutivo del gobernador y las curules restantes, divididas entre los demás partidos minoritarios, tal como aparece en el cuadro 2.1.

Cuadro 2.1. Grupos parlamentarios e integrantes de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco

Grupo parlamentario	Diputada/o por orden alfabético	Distrito (o RP*)
Movimiento Ciudadano	Alcaraz Virgen María Elizabeth	19
	Cabrera Jiménez José de Jesús	17
	Caro Cabrera Salvador	Plurinominal
	Espanta Tejeda Ismael	Plurinominal
	Estrada Ramírez Esteban	10

Cuadro 2.1. Grupos parlamentarios e integrantes de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco		
Grupo parlamentario	Diputada/o por orden alfabético	Distrito (o RP*)
Movimiento Ciudadano	Flores Gómez Mirza	6
	Franco Barba Priscilla	14
	Martínez García Jonadab	Plurinominal
	Munguía González Luis Ernesto	5
	Pizano Ramos Héctor	Plurinominal
	Rivera Rodríguez Miriam Berenice	9
	Robles de León Daniel	20
	Robles Villaseñor Mara Nediezda	Plurinominal
	Rodríguez Jiménez Ricardo	Plurinominal
	Romo Mendoza Francisco Javier	8
	Sandoval García Ana Lidia	Plurinominal
PAN	Cortés Berúmen José Hernán	Plurinominal
	González Fierros Adenawer	13
	Macías Zambrano Gustavo	1
	De Anda Licea Irma	18
	González Orozco Irma Verónica	Plurinominal
	Murguía López Claudia	Plurinominal
	González Arana Jorge Eduardo	3
	Hurtado Torres José de Jesús	2
	Sánchez Carrillo Carlos Eduardo	15
Morena	Blancas Mercado Bruno	Plurinominal
	Lemus Herrera Arturo	11
	López Chávez María Esther	7
	Meza Núñez María Patricia	16
	Pérez García Érika	Plurinominal
	Valenzuela Álvarez Norma	Plurinominal

Cuadro 2.1. Grupos parlamentarios e integrantes de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco		
Grupo parlamentario	Diputada/o por orden alfabético	Distrito (o RP*)
PRI	Fernández Ramírez Mariana	Plurinominal
	García Mosqueda Sofía Berenice	Plurinominal
	Zúñiga Mendoza J. Jesús	Plurinominal
PRD	Velázquez Chávez Gerardo Quirino	12
	Velázquez González Edgar Enrique	Plurinominal
PT	Herrera Estrada Óscar Arturo	Plurinominal
PVEM	Fregoso Franco Rosa Angélica	Plurinominal
*Representación plurinominal.		
Fuente: elaboración del Proyecto de Aplicación Profesional del Observatorio Legislativo ITESO, con información de Infolej, Congreso del Estado de Jalisco, 2020.		

De esta manera, al inicio de la LXII Legislatura, el Congreso de Jalisco se perfiló con dieciséis diputadas y diputados de MC, nueve del PAN, dos del PRD, seis de Morena, tres del PRI, y para los partidos del Trabajo y el Verde, un diputado y una diputada respectivamente.

Este escenario legislativo sin duda benefició el primer periodo del alfarismo para la gobernabilidad y su proyecto político. El Ejecutivo dio muestras de cambios sustanciales de la administración pública que debían pasar por la aprobación legislativa. A la distancia, se observa que el propósito del gobernador se encaminó a que el Congreso funcionase bajo la premisa de que los altos costos políticos los asumiera el Poder Legislativo. Esta hipótesis se refleja en la claridad del mandatario para tomar decisiones con costos de gobernabilidad y legitimidad compartidas inicialmente con el Congreso.

La primera acción controversial de su mandato fue la desaparición del Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM). Esta decisión puso a prueba la división de poderes y la relación institucional y política entre el Congreso con el gobernador. La desaparición del IJM en 2019 (Partida, 2019) fue una propuesta de reforma administrativa que el Ejecutivo justificó como una medida de eficacia para que la política pública de igualdad sustantiva tuviera mayores resultados. Esta decisión provocó la movilización inmediata de colectivos feministas e incentivó posturas de activistas, académicas, periodistas y diferentes actores que cuestionaron la decisión (Bareño, 2019).

Con esta experiencia, inició una trayectoria donde el gobierno se caracterizó por la poca apertura al diálogo y a las manifestaciones públicas; un sello que a la vez marcó el inicio de una administración de características hostiles, particularmente su relación con las organizaciones de la sociedad civil. En el marco de estas tensiones, el Ejecutivo subió al ring al Congreso del Estado, que siguió por igual una línea política bastante compleja en su relación con las organizaciones sociales.

El Congreso de Jalisco, un contrapeso político débil

A raíz de la desaparición del IJM el 29 de enero de 2019, se proyectó una relación sumamente tensa entre el Poder Ejecutivo y la sociedad civil. Esta última había logrado una presencia destacable en varias agendas sociales que se trabajaron durante varios años, y que, gracias a la perseverancia de activistas, instituciones empresariales y universidades, existía una dinámica significativa en temas vinculados, sobre todo, al fortalecimiento y promoción de una democracia participativa.

Vale la pena recordar que la plataforma política del gobernador Alfaro y su partido tuvieron una vinculación muy estrecha con la narrativa de los buenos gobiernos. Una forma de gobernanza que involucraría a los sectores de la sociedad civil y de la población para colaborar en programas relativos a la participación social (MC, 2017).

La decisión política de llevar esta agenda al plano de la administración pública se puso en marcha con la creación de la Secretaría de Planeación y de Participación Ciudadana, que de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, entre otras responsabilidades, tiene la obligación de fortalecer el desarrollo, la inclusión y cohesión social en el estado (Planeación, 2019).

No obstante, mientras el Ejecutivo promovía la participación social a través de su ley orgánica, en la práctica sus decisiones políticas las llevó al terreno legislativo para acotar la influencia de la sociedad civil en la agenda pública. Esta estrategia se observó en el comportamiento que tuvieron las y los legisladores al abordar temas de interés para las organizaciones civiles, lo que originó rupturas en la confianza entre ellas y el gobierno estatal.

Existen varios casos que ejemplifican las tensiones de los actores que en su momento demandaron mayor participación en la revisión de políticas públicas relevantes.

Podemos encontrar la campaña #FiscalíaQueSirvaJal (CPS, 2018), una agenda que se impulsó desde la ciudadanía en 2017 y que buscó una Fiscalía General autónoma del poder político; otra agenda igualmente delicada fue la del agua, impulsada por el Observatorio del Agua, con la exigencia a una pronta resolución de los conflictos en Temacapulín acompañados del movimiento #TemacaVive y de la organización IMDEC A. C.; y la propia política de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, que son algunas causas que la sociedad civil organizada mantuvo bajo el ojo crítico.

No obstante, existen otras agendas que desnudaron por completo la forma de cooptación que el Ejecutivo tuvo sobre la LXII Legislatura. Existen dos que en particular movilizó a actores sociales desde distintos planos, con resultados diametralmente contrarios, pero que sirven como ejemplo para dimensionar la capacidad operativa que el gobernador puede ejercer sobre el parlamento local: la lucha anticorrupción, emprendida por organizaciones, el empresariado y universidades, y la movilización de colectivos y familiares de desaparición de personas. Desde mi punto de vista, la discusión de estas agendas en el Congreso esbozó la sumisión del Legislativo a los intereses de la administración alfarista, lo que provocó que la autonomía del parlamento se pusiera en entredicho por las prácticas políticas dictadas desde el Ejecutivo.

#Reforma2.0 a la ley anticorrupción. Control y revancha política

La creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Jalisco (SEA) había logrado cohesionar los esfuerzos de la sociedad civil jalisciense en torno al combate y la erradicación de la corrupción para la vida pública del estado. Su conformación en 2017 despertó un fuerte ánimo de participación entre las organizaciones sociales que llevaban varios años impulsando diversos mecanismos de monitoreo y vigilancia hacia los entes públicos. El esfuerzo de la sociedad civil, con el apoyo de actores institucionales de la admi-

nistración pública estatal, encabezada en ese entonces por el gobernador Aristóteles Sandoval, y de organismos autónomos como el ITEI, hicieron posible que el SEA Jalisco tuviese un proceso de legitimidad social pocas veces visto.

A las altas expectativas del nacimiento del SEA Jalisco se sumaron organismos empresariales y universidades públicas y privadas. Hay que recordar que el Sistema Anticorrupción forma parte de una política nacional anticorrupción impulsada desde el plano federal. Esto significa que existe una obligación por parte de las entidades federativas para armonizar sus leyes locales y crear subsistemas locales que institucionalmente apoyarían a un sistema nacional. El SEA Jalisco está integrado por entes públicos y es presidido por un órgano ciudadano, que determina las estrategias y los esfuerzos para el combate a la corrupción, en el mediano y largo plazos.

El órgano ciudadano es el Comité de Participación Social (CPS), está integrado por cinco ciudadanas y ciudadanos expertos en la materia, respaldados técnicamente por una Secretaría Ejecutiva, que, a su vez, es la encargada de diseñar la política anticorrupción y de solventar la información precisa para que el SEA Jalisco funcione con efectividad (SEAJal, 2021). Además, el SEA Jalisco funciona de manera colegiada con otros organismos públicos que toman decisiones sobre la política local anticorrupción y se activan de acuerdo a lo que establece la ley. Este cuerpo colegiado está conformado por los titulares de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ), de la Contraloría General del Estado, del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Jalisco (ITEI), del Consejo de la Judicatura del Estado, del Tribunal de Justicia Administrativa (TJA) y del Fiscal Anticorrupción del Estado (SEAJal, 2021).

Como se puede observar, el modelo de lucha anticorrupción es un engranaje institucional complejo, donde intervienen muchas instituciones. En él se involucran actores públicos y políticos con múltiples intereses que en este espacio no es suficiente para abordarlos, pero sí es importante tomarlo como base de análisis para comprender la disputa creada en el Congreso a raíz de la intención que organismos ciudadanos y el propio CPS tuvieron para fortalecer al sistema.

A pesar de lo enredoso que parecía el SEA, en la LXI Legislatura se trabajó con puntualidad e involucramiento de la sociedad civil para que

este se fortaleciera a futuro. Una vez iniciada la LXII Legislatura, se mostró el interés de algunas organizaciones ciudadanas y empresariales para que la ley anticorrupción y varios artículos constitucionales se reformaran para darle al SEA más "dientes" institucionales en el combate a la corrupción. Esta iniciativa fue bautizada como la Reforma Anticorrupción 2.0, mejor conocida como #Reforma2.0.

Esta fue presentada formalmente el 5 de abril de 2019 ante la presidenta de la comisión legislativa de Vigilancia y Sistema Anticorrupción, a través de un documento desarrollado por el "Pacto por la integridad y por el bien ser de Jalisco", un programa trabajado principalmente por el CPS e impulsado por el entonces presidente de la Cámara de Comercio de Guadalajara (CPS, 2019). Las modificaciones que buscó el "Pacto por la integridad…" para fortalecer al SEA Jalisco se presentaron a través de siete puntos:

1. Articulación del Comité Coordinador del SEAJal.
2. Modelo abierto de adquisiciones y contrataciones gubernamentales.
3. Integridad empresarial.
4. Fortalecimiento de la Fiscalía Anticorrupción.
5. Revisar la estructura operativa de diversas instancias del SEAJal.
6. Profesionalización del servicio público. Introducir las bases de una Ley de Designaciones Públicas y del Servicio Profesional de Carrera.
7. Paridad de género (CPS, 2019).

Parte del acuerdo del "Pacto por la integridad…" con la presidenta de la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción fue que este tuviera un mecanismo de parlamento abierto, para que todos los actores interesados en aportar a dicha reforma tuvieran una participación garantizada. Se propuso una Mesa Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción (CPS, 2019), tal como fue desarrollada con éxito en 2017, cuando se creó el SEA. Con este ejercicio se buscaba darle un mayor apoyo al trabajo del SEA Jalisco a través de la participación ciudadana, y que a la vez la discusión de la #Reforma2.0 tuviera una fuerza relevante ante un posible escepticismo del Congreso.

Los trabajos iniciaron ese mismo año en las instalaciones del Congreso del Estado. Se convocaron los días 10, 17 y 24 de junio y el 1, 8, 15 y 22 de julio, a partir de las 12:00 horas, y se propuso una metodología colaborativa

que consistió en instalar siete mesas temáticas para que las y los interesados en cada una de ellas tuvieran la oportunidad de hacer aportaciones puntuales sobre un borrador previamente trabajado por el órgano técnico de la Comisión de Vigilancia.

A su vez, el CPS estuvo encargado de recopilar las opiniones y aportaciones de las organizaciones y personas interesadas. Aquellos días resultaron maratónicos. Las organizaciones se presentaban puntualmente a leer, artículo por artículo, el documento previamente trabajado, y las y los legisladores integrantes de dicha comisión opinaban sobre las propuestas sociales, y se involucraron en las discusiones abiertas con los representantes de diversas instituciones y organizaciones sociales. La participación fue realmente nutrida.

Una vez terminado el ejercicio, el documento propuesto para su aprobación fue enviado a la Comisión Legislativa de Vigilancia y Sistema Anticorrupción, que era la que finalmente dictaminaría el borrador de la iniciativa con todas las sugerencias de los actores convocados. Sin embargo, conforme pasó el 2019, se retrasó la aprobación de la #Reforma2.0. Durante varios meses posteriores al resultado de este trabajo, el Congreso no dio respuesta a la exigencia de las organizaciones que integraron el "Pacto por la integridad…", a la urgencia de aprobar sus propuestas legislativas. ¿Qué sucedió?

Un factor que no se debe dejar de lado es que, durante todo el proceso de presentación y colaboración social para sacar adelante la #Reforma2.0, el proceso de dictaminación de la ley siempre estuvo bajo la sombra de una instancia polémica, altamente mediática, que involucró de forma directa al Ejecutivo y al propio Congreso del Estado: el programa A Toda Máquina.

A Toda Máquina fue el programa estrella que lanzó el gobierno de Jalisco a inicios de 2019. Consistía en apoyar a los municipios del interior del estado a mejorar sus caminos a través de máquinas especiales, con el propósito de incentivar la economía de los pequeños productores. Las máquinas serían arrendadas a través de una licitación de 3 634 millones de pesos (*El Respetable*, 2019), una inversión sin duda ambiciosa. El escándalo surgió cuando, en un viaje del gobernador al estado de California, a finales de febrero de 2019, la prensa local identificó al gobernador Enrique Alfaro sentado en primera fila disfrutando de un partido de basquetbol de los Lakers, en la ciudad de Los Ángeles.

En las imágenes difundidas, se alcanzó a observar que el titular del Ejecutivo estaba acompañado por el empresario ganador de la licitación del programa A Toda Máquina y, entre otros acompañantes, llamó la atención la presencia de la diputada local y presidenta de la Comisión Legislativa de Vigilancia y Sistema Anticorrupción, Mirza Flores. Este hecho trajo como consecuencia una cascada de dudas sobre la ética y transparencia con la que se decidió otorgar dicha licitación, y el gran conflicto de interés que el gobernador y la diputada acompañante tenían con el empresario beneficiado del multimillonario presupuesto.

Estos cuestionamientos también se intensificaron al interior de las bancadas opositoras en el Congreso, en los medios de comunicación y en algunas organizaciones de la sociedad civil, que pedían la intervención del CPS Jalisco y llevar el caso al SEA. El SEA estaba a prueba con este caso, tal como Jesús Ibarra, integrante del CPS, lo mencionó. Se corría el riesgo de que en el CPS Jalisco "no haya realmente una articulación, que es lo que exige este caso de todo el sistema, y por las grietas legales y por la inacción tal vez de algunas instituciones o funcionarios, tengamos más de lo mismo" (Wario, 2019).

Este caso puso en una tensa posición la relación entre el CPS y el Congreso del Estado, particularmente con la presidenta de la Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción. Ella debía colaborar institucionalmente con un organismo social que busca erradicar la corrupción y, a la vez, debía sortear los cuestionamientos públicos sobre un probable conflicto de interés en el que ella estaba involucrada. Todo un desafío político.

La #Reforma2.0 se mantuvo congelada durante los meses restantes de 2019 y todo 2020. La Comisión de Vigilancia y del Sistema Anticorrupción no daba muestras de interés para sacar adelante el borrador consensuado, mientras tanto, el CPS estaba tomando mayor fuerza en la investigación del programa A Toda Máquina, que en resolución colegiada determinó, en diciembre del 2020, dar un mayor seguimiento a la investigación que la Contraloría del Estado había iniciado en contra de servidores públicos (Serrano, 2020).

De manera simultánea, el interés de las organizaciones involucradas en el seguimiento a la #Reforma2.0 decayó. El "Pacto por la integridad…" había perdido la fuerza de su legitimidad inicial, y la pandemia de covid-19 complicó la articulación social para exigir la aprobación de la ley. Sin em-

bargo, en 2021, el Congreso del Estado retomó la agenda anticorrupción con un contraataque directo al SEA.

A través de un diputado del PAN, apoyado por la mayoría de las bancadas del Congreso, se presentó una iniciativa que buscaba quitarle fuerza al papel del CPS y al propio Sistema Anticorrupción. Los puntos que debilitarían al SEA fueron los siguientes:

1. La creación de un mecanismo político de remoción de los integrantes del CPS vía la Comisión de Selección.
2. La cancelación de los honorarios de los integrantes del CPS.
3. La limitación de la autonomía de gestión de los Órganos Internos de Control (OIC).
4. Las funciones de inteligencia financiera administradas por la Secretaría de la Hacienda Pública, la cual es dependiente del Poder Ejecutivo.
5. El servicio profesional sin considerar los acuerdos de la mesa de la Reforma 2.0. (CPS, 2021)

Esta reforma venía acompañada de un debilitamiento de apoyo social, particularmente del empresariado corporativizado, que para ese entonces ya había aceptado candidaturas a diputaciones federales por Movimiento Ciudadano, entre quienes destacan el expresidente de Coparmex y el fundador de "Pacto por la integridad…", quien fue invitado a un cargo en el gabinete del gobernador como coordinador de Crecimiento y Desarrollo Económico de Jalisco el 6 de septiembre del mismo año, es decir, tres días después del golpe legislativo en contra del SEA Jalisco.

Aunque esta ley al final fue vetada por el Ejecutivo y regresada al Congreso para su "modificación", el mensaje del gobernador Alfaro hacia el CPS y el SEA Jalisco fue interpretado como un aviso político contundente. Al final, Alfaro, al firmar el veto, en sus redes sociales declaró: "Si los consejeros ciudadanos reciben un sueldo, el sueldo va a tener que ser determinado por el Comité Técnico de Evaluación Salarial. Segundo, al ser parte del Sistema Estatal Anticorrupción no pueden recibir recursos de otras entidades y menos cuando eso representa un conflicto de intereses. Tercero, vamos a exigir que haya rendición de cuentas de su trabajo y una evaluación puntual de lo que hacen" (Alfaro, 2021).

#UnaLeyQueSirva - #SinLasFamiliasNO las leyes en materia de desaparición de personas

Durante los últimos cinco años, la desaparición de personas en Jalisco incrementó en la entidad de una manera preocupante. Las organizaciones de la sociedad civil que venían acompañando a las familias y colectivos de búsqueda de personas desaparecidas no quitaban el dedo del renglón sobre la emergencia que la población de la entidad enfrentaba. Además de que se hacía hincapié en la amplia responsabilidad que tanto el gobierno estatal como las fiscalías general y especializada en la materia debían atender para disminuir la incidencia del fenómeno. La respuesta institucional con la que se toparon las organizaciones sociales y las familias no era la más esperanzadora.

Desde la administración del exgobernador Aristóteles Sandoval se había trabajado en una ruta en la que las instituciones de la administración local asumieran compromisos de trabajo operativo con las familias. En 2017 los colectivos integrados por familiares de personas desaparecidas habían logrado algunos acuerdos con el entonces gobernador Sandoval para que esta problemática tuviera una atención especial por la naturaleza del fenómeno y porque cada día incrementaban los casos de desaparición en la entidad.

La mayor incidencia y presión pública la dieron los colectivos Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos (Fundej) y Por Amor a Ellxs. Ambos colectivos, integrados en su mayoría por madres de personas desaparecidas, fueron acompañados por las dos organizaciones destacadas en el estado por su trabajo en la defensa de los derechos humanos y de las mujeres: el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (Cladem) y el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad). La incidencia conjunta de estas organizaciones tuvo efectos positivos en materia de política pública bajo mecanismos participativos: se instaló desde el Gobierno de Jalisco una mesa permanente institucional con las cuatro organizaciones, con representación institucional del gobernador, la Fiscalía General, la Secretaría General de Gobierno, de Seguridad Pública y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.

En los trabajos de estas mesas se propuso un cambio destacable para la creación, por decreto, de la Fiscalía Especial en Materia de Personas

Desaparecidas, y que el nombramiento de la persona titular tuviera el visto bueno de los colectivos y organizaciones defensoras de derechos humanos. El antecedente de colaboración con el Gobierno de Jalisco marcó un precedente importante para los trabajos legislativos que estaban por venir. La entidad tenía un rezago en la armonización de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, aprobados en 2017.

Para los colectivos y la sociedad civil acompañante urgía que el gobernador propusiera una serie de iniciativas de ley que atendieran directamente la búsqueda de personas, de acuerdo con lo estipulado en el plano nacional. Estas leyes conjuntas permitirían a la entidad dejar la incertidumbre jurídica de la existencia de la reciente Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición de Personas y, además, crear y fortalecer, desde distintos rubros, a otras instituciones en la materia. Así, al término del gobierno de Aristóteles Sandoval y con la llegada de Enrique Alfaro, el Gobierno del Estado y el Congreso de Jalisco estarían en condiciones para discutir abiertamente las propuestas y exigencias de los colectivos y de la problemática.

Hay que recordar que el gobernador tiene la facultad constitucional de enviar cualquier iniciativa de ley al Congreso, por lo que las expectativas de los colectivos de búsqueda de personas respecto de la administración de Enrique Alfaro eran razonables y urgentes de atender. Bajo esa lógica, en una aplicación total de la separación de poderes, el Congreso tenía un papel muy importante. Además, a la agenda legislativa se sumaban otras dos leyes, que por sus particularidades requerían una atención especial e inmediata de parte del Ejecutivo y del Legislativo.

En el paquete de iniciativas, los colectivos pedían al gobernador Alfaro integrar la Ley Especial de Declaración de Ausencia, que beneficiaría a las familias de personas desaparecidas, con una mayor certeza jurídica particularmente en el reconocimiento de derechos humanos, sociales y patrimoniales; y la Ley de Atención a Víctimas, una demanda histórica exigida por las víctimas de desaparición forzada de la guerra sucia de la década de 1970, de las explosiones del 22 de abril de 1992 y las más recientes, referentes a las violaciones cometidas por el Estado en Jalisco. Esta ley, si bien fue aprobada en la LX Legislatura y publicada en 2014, para la crisis actual de

violaciones a los derechos humanos quedó rezagada, ya que no cumplió con los estándares establecidos en la Ley General de Víctimas (Fundej, 2014) y hasta la fecha se ha pospuesto la discusión para su reforma.

No obstante los pendientes legislativos que se encontraban en el tintero, los colectivos y las organizaciones sociales acompañantes se enfrentaron a un desafío mayúsculo con el Congreso. El Legislativo, en su conjunto, en realidad no tenía un conocimiento profundo sobre la desaparición de personas; toda vez que la agenda no era bien entendida y era probable que las iniciativas presentadas no cumplieran con los impactos esperados para enfrentar el problema de la desaparición en Jalisco. Estas iniciativas se pueden observar en el cuadro número 2.2.

Cuadro 2.2. Iniciativas de leyes en materia de desaparición de personas presentadas por diputadas y diputados en las LXI y LXII legislaturas

Número de legislatura	Registro de la iniciativa	Diputada/o proponente	Grupo parlamentario	Nombre de la iniciativa	Fecha de la propuesta
LXI	4704/LXI	María del Refugio Ruiz Moreno	PRI	Ley para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición de Personas Cometida por Particulares en el Estado de Jalisco	10 de octubre de 2017
LXI	5752/LXI	Salvador Caro Cabrera	MC	Ley Estatal de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares	21 de junio de 2018
LXI	6528/LXI	Omar Hernández Hernández y Erika Lizbeth Ramírez Pérez	Partido Verde	Ley de Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas	13 de septiembre de 2018

Cuadro 2.2. Iniciativas de leyes en materia de desaparición de personas presentadas por diputadas y diputados en las LXI y LXII legislaturas

Número de legislatura	Registro de la iniciativa	Diputada/o proponente	Grupo parlamentario	Nombre de la iniciativa	Fecha de la propuesta
LXII	49/LXII	Priscilla Franco Barba y Héctor Pizano Ramos	MC	Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Jalisco	12 de noviembre de 2018
LXII	1094/LXII	Gerardo Quirino Velázquez y Enrique Velázquez	PRD	Reforma de diversos artículos del Código Penal para integrar los delitos de desaparición forzada de personas	5 de abril de 2019

Fuente: elaboración propia con información de Infoleg, Congreso de Jalisco.

Los colectivos de búsqueda de personas y las organizaciones sociales acompañantes supieron leer las oportunidades de incidencia que se presentaban y decidieron trabajar entre sí de forma estratégica para impulsar las leyes urgentes en materia de desaparición. Su primera acción fue seguir la lógica del proceso de presentación de la ley por parte del Ejecutivo al Congreso estatal, y presionar al gobernador para que tres iniciativas de ley fueran discutidas en el Congreso: la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas, la Ley de Personas Desaparecidas y la Ley de Víctimas del Estado de Jalisco.

Cuadro 2.3. Iniciativas de leyes en materia de desaparición de personas presentadas por el gobernador Enrique Alfaro en la LXII Legislatura

Registro de la iniciativa	Nombre de la iniciativa	Fecha de la propuesta
3280/LXII	Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Jalisco	9 de octubre de 2019
3281/LXII	Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco	9 de octubre de 2019
3282/LXII	Ley de Víctimas del Estado de Jalisco	9 de octubre de 2019

Fuente: elaboración propia con información de Infoleg, Congreso de Jalisco.

Las iniciativas de ley llegaron al Congreso y fueron recibidas bajo la observación de la sociedad civil local y de las organizaciones internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (ONU-DH), que venían monitoreando el comportamiento del Legislativo y del Ejecutivo en materia de desaparición de personas. Sin embargo, entre las organizaciones de familiares y de la sociedad civil se había decidido trabajar en la celeridad para aprobar dos leyes que en el momento urgían para las familias: la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas y la Ley de Personas Desaparecidas.

Con la participación de los colectivos de personas desaparecidas y el acompañamiento de otras organizaciones sociales fue como se logró la aprobación de dos de las tres leyes exigidas. Los colectivos de familiares que se involucraron a fondo fueron Por Amor a Ellxs, Entre Cielo y Tierra y Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos en Jalisco (Fundej); de parte de las organizaciones acompañantes locales se mantuvieron Cladem Jalisco y el Cepad; las plataformas de comunicación y divulgación ¡Tómala! y #NuestroPresupuesto, que se incorporaron en la incidencia legislativa; el ITESO, a través del trabajo directo de la dirección del Centro Universitario por la Dignidad y la Justicia Francisco Suárez, SJ (CUDJ) y del monitoreo del Observatorio Legislativo de la misma universidad.

El análisis y trabajo entre organizaciones, diputadas y diputados de la comisión legislativa dictaminadora, tuvo una inversión de más de 47 horas, distribuidas entre el martes 6 de octubre al martes 15 de diciembre de 2020. Durante semanas, los colectivos y las diputadas Érika Pérez, de Morena, Priscila Franco y Elizabeth Alcaraz, de Movimiento Ciudadano, se reunieron dos veces por semana, los martes y jueves, para revisar y discutir los borradores de las iniciativas, artículo por artículo, con el apoyo técnico de una subcomisión especial de la Comisión Legislativa de Derechos Humanos creada especialmente para dictaminación de ambas leyes. Conforme avanzaron los trabajos de revisión de las leyes, otras organizaciones sociales y públicas se fueron sumando; al finalizar el proceso legislativo se contabilizó un total de 59 personas de diversas instituciones, universidades y asociaciones locales e internacionales.

Cuadro 2.4. Instituciones y organizaciones involucradas en el análisis, monitoreo y observación de la elaboración de las leyes locales de Declaración Especial de Ausencia y Desaparecidos	
Naturaleza de la institución	Organización / cargo
Poder Legislativo	Tres diputadas integrantes de la subcomisión especial de la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios Diputadas y diputados de la comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios Asesoras y asesores técnicos de las diputadas integrantes de la subcomisión Órgano técnico de la comisión legislativa de Derechos Humanos y Pueblos Originarios Órgano técnico de la Comisión Legislativa de Gobernación y Fortalecimiento Municipal Canal Parlamento
Poder Ejecutivo	Despacho del Gobernador Coordinación General Estratégica de Seguridad Subsecretaría de Derechos Humanos Consejería Jurídica Procuraduría Social Comisión Estatal de Atención a Víctima Comisión de Búsqueda de Personas Fiscalía General del Estado Fiscalía Especial de Derechos Humanos Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas
Poder Judicial	Un representante
Comisión Estatal de los Derechos Humanos	Un representante
Colectivos de familiares de personas desaparecidas	Entre Cielo y Tierra Por Amor a Ellxs Fundej Familiares no colectivizados
Organismos internacionales	Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comité Internacional de la Cruz Roja.

Cuadro 2.4. Instituciones y organizaciones involucradas en el análisis, monitoreo y observación de la elaboración de las leyes locales de Declaración Especial de Ausencia y Desaparecidos

Naturaleza de la institución	Organización / cargo
Organizaciones acompañantes y Universidades	Cladem Cepad Centro Universitario por la Dignidad y la Justicia Francisco Suárez SJ, ITESO Observatorio Legislativo del ITESO Doctorado en Derechos Humanos, Universidad de Guadalajara Comité Universitario de Análisis en Materia de Desaparición de Personas, Universidad de Guadalajara ¡Tómala! #NuestroPresupuesto

Fuente: elaboración propia con información de transparencia solicitada al Congreso del Estado de Jalisco, expediente UTI-286/2021.

A pesar de las fricciones entre diputados con las organizaciones y de muchos vaivenes, las leyes fueron aprobadas por la asamblea del Congreso de Jalisco el 25 de febrero de 2021 por unanimidad de las bancadas de todas las fracciones parlamentarias.

Conclusiones

En este documento se trató de evidenciar cómo el Congreso de Jalisco, durante los primeros tres años de la administración del gobernador Enrique Alfaro, mantuvo un plano de subordinación funcional para el Ejecutivo y sus intereses. Los dos casos que se han presentado son muestra de ello, ya que, a pesar de tener desenlaces opuestos, no dejan de llamar la atención las dinámicas del Congreso, sujetas a la voluntad del mandatario.

En las agendas disputadas se observan esfuerzos similares de la sociedad civil: una participación potente de organizaciones, coordinación de propuestas, incidencia proactiva y una constancia en el trabajo colaborativo, que ayudaron a diseñar borradores que atendieran la demanda concreta que les motivaba a seguir insistiendo en los procesos legislativos. En ambas agendas existió la posibilidad de ejercer el parlamento abierto, con distintas metodologías que fueron entendidas según el momento de

oportunidad que se presentó en cada caso. Esto quiere decir que la sociedad civil activa puede adaptarse a las circunstancias y las coyunturas que se van presentando, y logra acuerdos con la clase política, que es proclive a resistir cuando no tiene la certidumbre de que un trabajo creativo puede ir a buen puerto.

Otro factor que no hay que echar en saco roto es la identificación del momento político para el avance de las agendas sociales dentro del Congreso. En el primer caso, de la #Reforma2.0, había condiciones de tensión entre los actores que determinaron el viraje brutal que la agenda tuvo en contra del propio Sistema Anticorrupción. Se jugaron varias pistas con un desenlace no satisfactorio, que a la fecha se sigue resintiendo en los esfuerzos institucionales que buscan combatir y prevenir dicho fenómeno.

En el caso de las leyes en materia de desaparición fue lo contrario. La coyuntura política y la comunicación entre los colectivos fue determinante para la aprobación de las dos leyes que las familias exigieron, y a la vez se logró construir un puente de confianza entre la clase política del Legislativo con las familias escépticas del cumplimiento del Congreso.

Por último, es importante no dejar de monitorear la relación dominante que el Ejecutivo sigue ejerciendo en el Congreso. Es una mala práctica política con impactos sociales poderosos que sigue determinando el destino de una entidad que exige mayores resultados. Antes bien, la oportunidad que la sociedad tiene en sus manos para seguir procurando una mejor sociedad debe ir acompañada de un involucramiento más relevante, que al final obligue a los poderes públicos a rendir cuentas.

Referencias

BAREÑO, R. (22 de enero de 2019). Desaparecer el IJM es "invisibilizar a las mujeres'". *El Occidental*. En https://www.eloccidental.com.mx/local/desaparecer-el-IJM-es-invisibilizar-a-las-mujeres-activistas-y-diputadas-2957909.html

Comité de Participación Social (2018). Iniciativa para reformar la Fiscalía omite recomendaciones de #FiscalíaQueSirvaJalisco. En https://www.CPSjalisco.org/fiscalometro_ley_organica_fiscalia.php

Comité de Participación Social (2019). Reforma 2.0 al Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJal). En https://www.cpsjalisco.org/reforma_sea.php

El Respetable (13 de enero de 2020). Palomea desaseo de A Toda Máquina y lo premian con obra. *El Respetable*. En https://elrespetable.com/2020/01/13/palomea-desaseo-atodamaquina/

Fundej (26 de febrero de 2014). Ley de Víctimas en Jalisco no es acorde a la Ley General de Víctimas. Boletín de Prensa de las Familias Unidas por los Desaparecidos en Jalisco. En https://cencos.wordpress.com/2014/02/26/ley-de-victimas-en-jalisco-no-es-acorde-a-la-ley-general-de-victimas/

Gobierno del Estado de Jalisco (9 de septiembre de 2021). Envía Enrique Alfaro observaciones a la Reforma 2.0. En https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/132679

GUTIÉRREZ, H. y Juárez, M. (5 de septiembre de 2017). PAN, PRD y MC formalizan ante el INE alianza electoral. *El Financiero*. En https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/PAN-PRD-y-MC-presentan-el-frente-ciudadano-por-mexico/

PARTIDA, J. C. (19 de enero de 2019). Entre protestas, desaparecen el Instituto Jalisciense de las Mujeres. *La Jornada*. En https://www.jornada.com.mx/2019/01/30/estados/026n1est

Partido Movimiento Ciudadano (18 de mayo de 2017). Gobiernos de Movimiento Ciudadano son ejemplo de transparencia y austeridad. En https://movimientociudadano.mx/jalisco/boletines/gobiernos-de-movimiento-ciudadano-son-ejemplo-de-transparencia-y-austeridad

PUENTE, K. y García Méndez, E. (2021). *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política.* En https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/12/DECEyEC_congresos_locales.pdf

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (1 de enero de 2021). Atribuciones establecidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. En https://planeacion.jalisco.gob.mx/acerca/que-hacemos

SERRANO, S. (8 de diciembre de 2020). Retoman el caso "A Toda Máquina". *El Diario NTR*. En https://www.NTRguadalajara.com/post.php?id_nota=159076

Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (2021). Mandato del SEAJal. En https://SEAJal.org/acerca_de/

WARIO, M. (4 de abril de 2019). Caso "A Toda Máquina" pone a prueba al Sistema Anticorrupción, señalan. En https://www.notisistema.com/noticias/caso-a-toda-maquina-pone-a-prueba-al-sistema-anticorrupcion-senalan/

3. La captura de la justicia jalisciense

Jesús Ibarra Cárdenas

El problema: la captura de la justicia local

El martes 24 de mayo de 2022 apareció en diarios locales y de circulación nacional un desplegado enmarcado, de manera más que evidente, en la lucha política/partidista de los grupos de poder locales en Jalisco. Puntualmente cargaba contra la Universidad de Guadalajara, específicamente contra "el grupo político que controla la universidad que ha distorsionado el concepto de autonomía para justificar todo tipo de abusos", a quienes se les acusaba de "desestabilizar a los poderes públicos del Estado y someter a las instituciones democráticas de Jalisco". El incidente es relevante para este capítulo por una peculiaridad: se trató de un documento de Estado, fue suscrito por "los tres Poderes Públicos de Jalisco", es decir, por el diputado presidente del Congreso, por el gobernador del Estado y por el magistrado presidente del Poder Judicial. Este episodio, que no es aislado, dibuja de cuerpo entero el principal problema de la función judicial en Jalisco: la captura de la justicia. En ningún régimen político que aprecie la autonomía de la función judicial, la judicatura se presta para ser parte de las disputas políticas.

En Jalisco, nuestros derechos y libertades dependen, en última instancia, de que funcione con integridad el Poder Judicial; un juez o jueza parcial o incompetente puede arruinar la vida de alguien inocente. Montesquieu (1995) ya advertía de este peligro desde 1747, en el libro XI capítulo VI, de su obra clásica *De esprit des lois,* calificaba el poder de juzgar como "terrible entre los hombres", razón por la cual proponía que la función judicial no fuera exclusiva de una clase o profesión, sino que fuera ejercida "por personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designadas"

(Montesquieu, 1995, p. 105). La reflexión es pertinente para Jalisco porque la justicia ha sido capturada, tradicionalmente se le ha considerado como parte del botín político de facciones partidistas y grupos de poder, poniendo así en peligro derechos y libertades de las personas.

La captura se manifiesta cuando la función judicial compromete su independencia y, por ende, también su obligación de imparcialidad. Cuando esto ocurre, la jurisdicción se convierte en una extensión de la representación de intereses políticos del grupo hegemónico del poder en turno; el efecto perverso es que los funcionarios judiciales con responsabilidad e integridad cada vez les cuesta más mantener vigentes sus principios. Mientras que, en un Estado con una separación de poderes real, la judicatura está llamada a cumplir un rol de transformación e institucionalización del conflicto político. En situaciones de captura de la justicia, el Poder Judicial no es más que una pieza más del ajedrez político partidista.

El rol que históricamente ha jugado la justicia en Jalisco nunca ha sido la de una instancia de contrapeso frente al resto de los poderes públicos, no ha sido posible avanzar en instaurar límites y vínculos legales al poder político, por el contrario, la procuración y administración de justicia han funcionado como instrumentos del sistema político tendientes a mantener el *statu quo* dominante y satisfacer las agendas políticas de los grupos de poder en turno. En tanto los equilibrios de poder no se vean afectados, entonces sí se permite funcionar a la justicia con "normalidad". Esto significa que la protección de derechos y libertades siempre ha estado condicionada por la negociación y compromisos del mundo de la política. Aunque en referencia a América Latina, Guillermo O'Donnell presenta una explicación meridiana de la situación actual de la justicia en Jalisco.

> En América Latina hay una larga tradición de ignorar la ley o, al reconocerla, de torcerla a favor del poderoso y para la represión o contención del débil. [...] Primero, la obediencia voluntaria de la ley es algo que sólo practican los idiotas y, segundo, que estar sometido a la ley no significa ser portador de derechos exigibles, sino más bien una clara señal de debilidad social (O'Donnell, 1998, p. 12).

Los rasgos de la captura se pueden analizar revisando los siguientes aspectos: 1) el modelo de designación de las magistraturas y, en cuanto

funcionarios judiciales, su nombramiento, remociones y cambios de adscripción; 2) la rendición de cuentas judicial, que tiene que ver con los controles internos y externos, incluido el régimen de incompatibilidades; y 3) sus potestades como órgano de control judicial de constitucional de los poderes públicos. En lo que sigue se analizan estos temas, junto con algunas propuestas de diseño institucional pertinentes a tales objetivos.

Manifestaciones de la captura. Designaciones judiciales, rendición de cuentas, control de constitucionalidad y uso político del derecho

Designaciones judiciales

En mayo de 2019, el periodista Pedro Mellado (2019) documentó en un trabajo, que intituló "Los dueños de la justicia en Jalisco", la distribución de las cuotas de poder en el Supremo Tribunal de Justicia (STJ). Sala por sala, el trabajo describe los vínculos políticos de la magistratura, la representación de intereses de los grupos de poder en el Estado. Mellado documenta perfiles que fueron promovidos por cada gobernador, desde los priistas: Enrique Álvarez del Castillo (1983-1989), Guillermo Cosío Vidaurri (1989-1992), Carlos Rivera Aceves (1992-1995) y Aristóteles Sandoval (2013-2018), responsables de cinco nombramientos, pasando por los gobernadores del PAN: Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001), Francisco Javier Ramírez Acuña (2001-2007) y Emilio González Márquez (2007-2013) con siete posiciones, y, hasta el momento de la publicación del reportaje, uno para el partido Movimiento Ciudadano. Además, el Grupo Universidad tendría influencia en ocho magistraturas ubicadas en la órbita de poder del líder del grupo, el exrector Raúl Padilla López.

Una mirada detallada al caso de cada uno de los magistrados muestra con razonable claridad quiénes son, a quién representan, quiénes son sus aliados y a qué propósito sirven —por voluntad propia, por interés, por compromisos o por presiones— los magistrados del STJ de Jalisco. Hay honrosas excepciones, sin duda, pero el trabajo de la mayoría de los juzgadores está siempre marcado por la sospecha y la desconfianza de una

sociedad que ha sido mayoritariamente agraviada, ofendida y defraudada por quienes no cumplen honradamente con sus muy elevados principios.

El Poder Judicial en Jalisco tiene como órgano superior jurisdiccional al STJ, integrado por 34 magistraturas distribuidas en once salas civiles y penales, también cuenta con juzgados de primera instancia, menores y de paz. También se compone por dos órganos, uno administrativo (el Consejo de la Judicatura) y otro de medios alternativos de solución de conflictos (el Instituto de Justicia Alternativa del Estado).

Mas allá de los cambios en las cifras de reparto, la pieza periodística de Pedro Mellado (dividida en dos partes) se mantiene vigente en 2022; el cambio más significativo fue la irrupción de un nuevo jugador que ha "equilibrado" el reparto, el gobernador Enrique Alfaro, del partido Movimiento Ciudadano. En diciembre de 2020 este partido impulsó la designación de cuatro magistraturas y una posición más en el Consejo de la Judicatura, otros dos magistrados fueron designados a propuesta del PAN, uno más a propuesta del PRI y otro vinculado al Grupo Universidad. También intervino el gobernador Alfaro en la elección del presidente del Poder Judicial para el periodo 2020-2022. Por si quedara alguna duda de la captura, en estos movimientos destaca sobremanera la designación como magistrado de quien recientemente había sido consejero jurídico del Gobierno del Estado.

Un caso paradigmático, que confirma que la justicia en Jalisco es un apéndice del sistema político, fue el proceso de designación de Iván Novia Cruz, un consejero de la Judicatura impulsado por Movimiento Ciudadano en el verano de 2020. Cuando los resultados de las evaluaciones de perfiles, tanto del Comité de Participación Social (CPS) del Sistema Estatal Anticorrupción como de varias universidades locales, no coincidieron con las candidaturas favoritas de los partidos políticos, sobrevino un *golpe de curul;* se echó a andar la legendaria "aplanadora legislativa" y, en unas horas, ya entrada la madrugada, se votó y tomó protesta a dos consejeras y al consejero Iván Novia, todos los perfiles repartidos bajo la fórmula de "cuotas y cuates" entre el MC y el PAN.

Así, los legisladores pasaron por encima de su propia convocatoria al declarar elegibles a quienes no habían alcanzado la calificación mínima de 80, además desautorizaron el trabajo de las universidades ante errores en varios reactivos que pudieron haberse corregido y ningunearon la evalua-

ción curricular del CPS, elaborada con el acompañamiento de académicos y especialistas en derecho. Las designaciones en el Consejo de la Judicatura son clave porque es el Órgano Interno de Control del Poder Judicial (excepto del STJ) quien decide sobre el gobierno de los juzgados, su administración, presupuesto, carrera judicial o la atención a casos de corrupción.

En este caso, y como ya se ha hecho costumbre en cada proceso de designación que no cumple con los mínimos de legalidad, las organizaciones civiles, universidades, académicos, iniciativa privada, entre otros actores, suscribieron sendos pronunciamientos, conminando a la LXII Legislatura a cumplir con la ley y con su propia convocatoria a efecto de corregir el nombramiento y otorgárselo a quien sí cumplía con los requisitos establecidos.

Otro problema por resolver en este rubro es que a pesar de que la paridad es un principio constitucional obligatorio desde 2019, de los cargos relevantes de decisión la proporción es casi tres a uno; por ejemplo, hay 192 jueces y solo 73 juezas. El techo de cristal lo sostiene la opacidad. En los concursos de oposición el Consejo no hace pública la lista de aspirantes ni sus calificaciones, con lo cual no es posible verificar que prevalezca el mérito, la capacidad y la paridad de género. Tampoco existe información sobre las distintas etapas de la carrera judicial: admisión, adscripción, evaluación de desempeño, traslados, promociones y sanciones. En 2019, la organización EQUIS. Justicia para las Mujeres, situó a Jalisco en el número 22 del ranking de opacidad judicial en México.

El Consejo de la Judicatura tiene todo que ver con estos resultados y con la histórica descomposición institucional del Poder Judicial. Los retos que debe enfrentar con urgencia se pueden sintetizar en combatir a tres demonios del desastre judicial: 1) infiltración de intereses políticos, 2) corrupción y 3) incompetencia de funcionarios judiciales. Estos tres problemas mantienen a la justicia en Jalisco como rehén de influyentes y poderosos. Las respuestas tienen que ser contundentes, particularmente para romper los mecanismos que permiten la iniquidad: garantizar el sistema aleatorio de turnos, evitar la designación arbitraria de peritos, hacer públicas las sentencias, incorporar tecnología para realizar notificaciones o para la presentación de demandas, garantías de independencia de criterio de los jueces, entre otras.

Esta lógica clientelista no es de recibo en una democracia que debe privilegiar el mérito, la capacidad y la integridad en los nombramientos.

No obstante, ilustra a la perfección la altura democrática —muy baja— de quienes participan de esta visión, siguiendo con ella. ¿Qué conlleva la captura del Consejo de la Judicatura? Básicamente, un tablero de mecanismos de control político sobre juzgados, administración, presupuesto y régimen de responsabilidades de los funcionarios judiciales.

Los mecanismos de control sobre juezas y jueces tienen que ver con ventajas indebidas para acceso al cargo, cambios de adscripción a lugares lejanos (juzgados de castigo) y discrecionalidad en la resolución de quejas e imposición de sanciones. Por su parte, el control administrativo implica discrecionalidad en el rol de turnos, por ejemplo, en los juzgados de oralidad penal, nombramientos de personal, recientemente en los juzgados orales mercantiles. A su vez, el control del presupuesto supone discrecionalidad en compras, adjudicaciones o enajenaciones, como muestra la construcción de la Ciudad Judicial y la concesión de su estacionamiento. El común denominador es la discrecionalidad ante la falta de trasparencia y tecnología anticorrupción.

Un tema clave que tiene que ver con las designaciones públicas en la judicatura es el mecanismo del sistema de evaluación de control de confianza de las y los funcionarios judiciales para "garantizar su probidad y honorabilidad", según señala el artículo 56 de la Constitución local. Pues bien, en septiembre de 2019 se publicó la reforma que lo implementa. La iniciativa provino de una recomendación que hizo el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción, la cual retomó el gobernador del Estado, Enrique Alfaro, y propuso una iniciativa que aprobó el Congreso consistente en un proceso de designación de magistradas y magistrados en el que no solo participan los tres poderes del Estado, también existe la voz ciudadana a través del CPS del Sistema Anticorrupción.

La cuestión polémica se centró en el mecanismo de evaluación del control de confianza por dos razones: la primera es porque los exámenes toxicológicos, de polígrafo y médico, están pensados para integrantes de los cuerpos policiales y no para funcionarios judiciales; y la segunda es que los realiza una autoridad que se encuentra en la esfera del Poder Ejecutivo, violentando así la autonomía entre poderes que debe prevalecer. La Suprema Corte así lo determino en noviembre de 2021, cuando invalidó varias disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, entre otras razones, porque "hace depender la estabilidad en el cargo del

resultado de evaluaciones que no corresponden a reglas de responsabilidad administrativa, único supuesto en el que un juez puede ser separado de la función". Lamentablemente, el sistema de evaluación de control de confianza no ha sido retomado en aquellos aspectos que sí son constitucionales, ni se han integrado las instancias necesarias para que inicie su funcionamiento.

Rendición de cuentas

El Poder Judicial, específicamente su instancia jurisdiccional máxima, el STJ, no cuenta con controles internos capaces de atribuir responsabilidades a los 34 magistradas y magistrados del Pleno, a su vez, lo que toca a los controles externos son muy limitados. Como se verá a continuación, la rendición de cuentas es un concepto desconocido y muy marginal en la justicia local jalisciense. Un acercamiento teórico a los dispositivos institucionales de la rendición de cuentas es el que ha desarrollado Guillermo O'Donell. Según su planteamiento, existen dos tipos de instituciones de responsabilidad y cuentas (*accountability*) que limitan la actuación de las autoridades: horizontales y verticales. No se trata de una clasificación exhaustiva ni excluyente, sin embargo, resulta muy útil para organizar y analizar la rendición de cuentas de los entes públicos. Las instituciones verticales tienen que ver con las elecciones, las obligaciones en materia de transparencia y derecho a la información, los mecanismos de participación ciudadana, entre otros instrumentos que los ciudadanos utilizan para controlar directamente a sus representantes y autoridades.

La dimensión horizontal, en cambio, corresponde al funcionamiento eficaz del sistema de pesos y contrapesos entre los poderes públicos, así como también al debido proceso en el desarrollo de las decisiones de gobierno; tienen que ver con la responsabilidad que tienen las autoridades de responder a otras agencias del Estado. Entre las instituciones que conforman la "*accountability* horizontal" se pueden mencionar las siguientes: el juicio político, el veto del ejecutivo, el control de constitucionalidad, el bicameralismo, los bancos centrales, el control interno o la fiscalización de agencias independientes. En este marco, ¿cuáles son los controles con que cuenta el Poder Judicial en Jalisco, particularmente el STJ?

Lamentablemente, en cuanto a los mecanismos de la "*accountability* vertical" no hay muchas alternativas, la relación entre el aparato de administración de la justicia y la ciudadanía es lejana, se sigue pensando en términos exclusivos del juez y las partes del juicio, no existen bases ni espacios comunes de discusión y construcción de pautas y criterios a partir de herramientas como el *amicus curiae,* observatorios ciudadanos o jurados populares. Recientemente se cuenta con una herramienta que podría abrir el abanico de posibilidades para que surjan los mecanismos de *accountability* vertical: la obligación de publicitar las sentencias en formato digital y en "versión pública".

El 9 de marzo de 2021, el Pleno del Supremo Tribunal aprobó el uso del software denominado Elida Judicial, necesario para la elaboración de los testados y las versiones públicas. Un dato interesante es que, en marzo de 2014, esa misma instancia autorizó la publicación de las sentencias que hubieran causado estado, sin embargo, con la condición de que se contara con un sistema electrónico para protección de datos personales. Es decir, en 2014 aprobó hacer públicos los fallos, pero hasta 2021 materialmente se logró tal objetivo.

De cualquier forma, organizaciones de la sociedad civil han dado seguimiento, mediante informes y reportes, al desempeño del Poder Judicial. Destaca de manera notable el "Estudio del Poder Judicial en Jalisco 2020" coordinado por Jalisco Cómo Vamos (2020). De acuerdo con este trabajo, las dos problemáticas más importantes del Poder Judicial son el bajo presupuesto y la corrupción. Según los datos del estudio, la insuficiencia de presupuesto impacta a todos los elementos que componen el aparato de justicia; genera dilaciones, resoluciones poco argumentadas, procesos excesivamente burocráticos, rezago en la resolución de los asuntos, ausencia de tecnología para facilitar procesos, entre otros. "La falta de recursos económicos provoca un déficit en la plantilla de personal en relación con las necesidades del Poder Judicial, y que los materiales e infraestructura con los que cuentan resultan inadecuados para su propósito" (Jalisco Cómo Vamos, 2020, p. 19).

Por lo que toca a la corrupción, el estudio de Jalisco Cómo Vamos la considera como un problema estructural que ocurre en múltiples procesos y de diferentes maneras. Se identificaron prácticas como la venta de plazas, sobornos y actuaciones ilegales; además, "existen múltiples quejas

por actos de corrupción que pasan desapercibidos o son ignorados, bajo el argumento de que se trata de temas jurisdiccionales" (Jalisco Cómo Vamos, 2020, p. 37).

> [...] respecto al tema de la corrupción, en repetidas ocasiones las participaciones sugieren que ha habido un deslizamiento, un cambio en la forma en que la misma se ejerce. En un primer momento, la idea de que la corrupción no es reductible a un solo actor, sino que el pensamiento corrupto se ha instalado como dinámica multicausal y multidireccional, se ve condensada en la frase "no hay gobierno corrupto sin pueblo corrupto", bosquejando la corrupción como una matriz por medio de la cual se establece el vínculo sociedad-gobierno. Posteriormente, se menciona que en la estructura del Poder Judicial ha ocurrido un proceso de maduración, degradación y descomposición institucional, inspirado y justificado por la tradición, que se resiste a ser reformado, y donde el acto corrupto deja de tomar la figura del cohecho (soborno), en el cual se otorga un beneficio concreto, para ahora convertirse en un dispositivo institucional que crea un "grupo de interés" en el que participan funcionarios judiciales, despachos de abogados y clientes.

Las principales conclusiones del "Estudio del Poder Judicial en Jalisco 2020" de Jalisco Cómo Vamos coinciden con algunos otros índices que evalúan el Estado de derecho en México, especialmente destaca el Índice de Estado de Derecho en México 2021-2022 de World Justice Project, que coloca a Jalisco en los últimos lugares del comparativo nacional; en el factor justicia penal ocupa el sitio 22 de 32, a su vez, en el factor justicia civil se encuentra en el 27 de 32.

Tampoco hay cambios significativos en la rendición de cuentas del Poder Judicial si se analiza desde la *accountability* horizontal que nos propone O'Donnell, es decir, desde aquellas "agencias estatales que tienen competencias legales y están fácticamente habilitadas para emprender acciones que van desde el control interno hasta sanciones penales o incluso el juicio político, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado [*sic*]" (O'Donnell, 1998, p.117). En 2017, en torno a las reformas del Sistema Nacional Anticorrupción, el Poder Judicial local también quedó obligado a instituir varios de los novedosos mecanismos anticorrupción. Ahora existe una Fiscalía especializada en combate a la corrupción, la cual

facilita las denuncias y puede investigar penalmente a los funcionarios judiciales; también una Auditoría Superior con mejores competencias de fiscalización que ha acumulado a lo largo de varias reformas; de la misma manera, la obligación de publicitar las sentencias se garantiza por el Instituto de Transparencia. Todo este entramado es pertinente y muy necesario para cambiar el *statu quo* del Poder Judicial, sin embargo, la pieza más importante, el responsable de prevenir la corrupción y dar seguimiento cercano al funcionamiento correcto de la justicia, no existe o se encuentra capturado. Se tratan de los Órganos Internos de Control, que obliga el artículo 109 de la Constitución general: uno del Poder Judicial, con excepción del Supremo Tribunal, y otro justo para este último órgano jurisdiccional.

El último párrafo de la fracción III, del artículo 109 de la Constitución Federal, dispone que los entes públicos, estatales y municipales contarán con órganos internos de control, que tendrán en su ámbito de competencia local las atribuciones de prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa.

Por su parte, los párrafos tres y cinco, del artículo 108, también de la Constitución General, disponen la responsabilidad de las y los servidores públicos, incluidos magistrados, Tribunales Superiores de Justicia locales y miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales. Además, se establece la obligación de las y los servidores públicos a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes en los términos que determine la ley.

El Consejo de la Judicatura, de acuerdo con el artículo 64 de la Constitución Política de Jalisco, es la instancia responsable del control interno del Poder Judicial, con excepción del STJ, según reza el artículo. Esto significa que el STJ, que es la máxima autoridad jurisdiccional, se encuentra obligado a integrar su propio órgano interno de control. Hasta la fecha, en 2022, no lo ha hecho y mantiene únicamente una "Dirección de Contraloría, auditoría interna y control patrimonial", la cual no cumple con la estructura y atribuciones que ordena la legislación, situación que deja en

total impunidad el actuar de las y los magistrados. ¿En qué sentido quedan excluidos de la rendición de cuentas las y los funcionarios del STJ? Más específicamente, ¿qué acciones debería implementar el Órgano Interno de Control (OIC) ausente en la actualidad? Las de mayor relevancia son las siguientes:

1. Implementar mecanismos preventivos de faltas administrativas y hechos de corrupción, incluida la promoción de los comportamientos éticos de los funcionarios judiciales mediante un código de ética y un comité encargado de aplicarlo.
2. Establecer un sistema de verificación de evolución patrimonial de los funcionarios judiciales del STJ.
3. Recepción y análisis de quejas y denuncias sobre faltas graves y no graves que puedan originar responsabilidades administrativas o posibles hechos de corrupción.
4. Investigación, sustanciación, resolución y seguimiento de los procedimientos de responsabilidades administrativas a las y los servidores públicos del STJ, incluidas las magistraturas.
5. Supervisión de las adquisiciones y contrataciones públicas.
6. Supervisión de las obligaciones en materia de transparencia de la información pública, como parte integrante del Comité de Transparencia.

De esta manera, si bien el artículo 64 de la Constitución local impide al Consejo de la Judicatura del Estado conocer de la administración, vigilancia y disciplina del STJ, esto no le exime de contar con un OIC, especialmente para investigar y substanciar posibles faltas administrativas o hechos de corrupción por parte de servidores públicos del STJ.

Esta situación es una omisión grave por parte de las y los magistrados del STJ, principalmente de sus presidentes que han sido omisos en impulsar una reforma a su reglamento interno. Sobre todo, debido a que el magistrado presidente del STJ es quien encabeza también el Consejo de la Judicatura y quien tiene un asiento en el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, organismo que el 5 de junio de 2018 emitió una recomendación a efecto de que todos los entes públicos, desde luego también el STJ, incorporarán en su estructura institucional un OIC con las características que la reforma anticorrupción contempla.

Control de constitucionalidad y uso político del derecho

Si bien el principal problema de la función judicial en Jalisco tiene que ver con la ausencia de garantías de independencia e imparcialidad, tampoco ayuda el diseño institucional en la parte sustantiva, es decir, en el ámbito jurisdiccional. El Poder Judicial en Jalisco, estructural y funcionalmente, es un tribunal de legalidad conformado de dos instancias: juzgados en materia civil y penal; así como por el STJ, con una vocación de un tribunal de casación. En trazos muy gruesos, esto significa que las decisiones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los Organismos Constitucionales Autónomos, aunque contravengan la Constitución local, no pueden ser impugnadas y, eventualmente, anuladas por el Poder Judicial del Estado, para ello es necesario acudir a la justicia federal. En otras palabras, el Poder Judicial en Jalisco no cuenta con atribuciones para ejercer un control judicial de constitucionalidad local de las actividades de los demás poderes públicos.

Esta circunstancia sitúa a la jurisdicción local en una posición de desventaja para poner límites y garantizar el cumplimiento no solo de la Constitución, sino de la legislación misma. Esta afirmación también vale para el Tribunal de Justicia Administrativa, que es importante mencionar no se encuentra incorporado al Poder Judicial, es un organismo público autónomo. Este tribunal, de acuerdo a la propia Constitución general, en su artículo 116 (el cual se replica en el artículo 65 de la Constitución local), no cuenta con competencias para ejercer un control abstracto de la legislación, ni tampoco para ejercer un control acerca de las decisiones administrativas de carácter general o políticas públicas (solo cuando son aplicadas a particulares), sus atribuciones básicamente son de tres tipos: dirimir controversias entre particulares y las administraciones estatal o municipal; sancionar a los servidores públicos por responsabilidades administrativas; así como imponer sanciones por afectaciones a la hacienda pública estatal o municipal.

La ausencia de atribuciones para ejercer un control judicial sobre los poderes públicos, aunada a la falta de independencia y autonomía de la judicatura, sitúa al Poder Judicial al servicio de los intereses de la política. Un marco analítico que explicaría el uso político de la función judicial es el que presentan Philippe Nonet y Philip Selznick (1978) en su libro *Law*

and Society in Transition. La hipótesis que sostienen es que el Estado de derecho comprende tres distintas dimensiones que se han incorporado a su acervo institucional y que se encuentran en mutua tensión. La primera de ellas, por cierto, la que mejor explica la justicia en Jalisco, que además es propia de los Estados autoritarios, ocurre cuando el sistema jurídico se encuentra al servicio del poder represivo del gobierno, de ahí que la denominen "la dimensión represiva del derecho". En la segunda etapa, el derecho adquiere suficiente independencia y autoridad para imponer límites a los poderes del Estado, los autores llaman a esta etapa la "dimensión autónoma del derecho", la cual, sin embargo, mantiene una rigidez y formalismos excesivos al situar el principio de estricta legalidad como el eje que mantiene sus señas de identidad (o sea, independencia del poder político y autoridad en la solución de controversias judiciales). Finalmente, existiría una última dimensión, que los autores califican como "dimensión sustantiva", y que es una respuesta a la inflexibilidad y rigidez de la segunda dimensión, especialmente cuando la aplicación estricta de la ley lleva a resultados manifiestamente injustos. En el cuadro 3.1 los autores resumen las características mencionadas.

Cuadro 3.1. Tres dimensiones del Estado de derecho

	Derecho represivo	Derecho autónomo	Derecho sustantivo
Fines y valores del derecho	Orden	Legitimación	Transformación
Legitimidad	Razón de Estado	Imparcialidad procesal	Justicia sustantiva
Leyes	Rigurosas y particularizadas	Complejas, creadas para guiar la conducta de los gobernados	Subordinadas al cumplimiento de valores y políticas públicas
Razonamiento	*Ad hoc*, parcial y particularista	Seguimiento estricto a la autoridad normativa; vulnerable al formalismo y legalismo	Sustantivo; ampliación del ámbito jurisdiccional y cognitivo
Discrecionalidad	Persuasiva y oportunista	Limitada por reglas precisas, estrecho margen en cuestiones reguladas	Expansiva, pero sujeta al cumplimiento de principios

Cuadro 3.1. Tres dimensiones del Estado de derecho			
	Derecho represivo	Derecho autónomo	Derecho sustantivo
Coerción	Extensiva, bajo controles muy débiles	Controlada por restricciones legales	Último recurso, búsqueda de alternativas
Moral	Moralidad comunitaria, moralismo legalista, "moralismo restrictivo"	Moralidad institucional, preocupada de la integridad del proceso legal	Moralidad civil, "moralidad de cooperación"
Política	Derecho subordinado al poder político	Derecho independiente de la política, separación estricta de poderes	Aspiraciones legales y políticas integradas, mezcla de poderes
Expectativas de obediencia	Incondicional, desobediencia duramente castigada	Abandono de las reglas únicamente si está legalmente justificado	Desobediencia evaluada en función de los daños sustantivos
Participación	Complicidad sumisa, la crítica se asume como deslealtad	Acceso limitado a la participación por procedimientos establecidos, se acepta la crítica	Acceso amplio a la participación por la integración de las aspiraciones legales y sociales

Fuente: Nonet y Selznick (1978, p. 16).

Como se puede observar, en Jalisco los elementos que caracterizan a la justicia local son los descritos en la columna del "derecho represivo"; represivo en el sentido de que es un modelo al servicio del poder en aquellos casos que se consideren de relevancia política. Ahora bien, las otras dos dimensiones ausentes en el contexto judicial local son a las que se debe apostar para una transformación de la judicatura. Se tendría que buscar una combinación de las propiedades que identifican al "derecho autónomo" y algunas otras del "derecho sustantivo", de acuerdo a las posibilidades coyunturales. Por ejemplo, reconocer el carácter autoritativo del derecho y, por ello, mantener la deferencia al legislador respecto de las normas que emite, siempre y cuando respeten ciertos principios propios de un Estado constitucional de derecho establecidos en la Constitución general y en diversos tratados internacionales, como en la Convención Interamericana de los Derechos Humanos.

Reformas para una nueva práctica judicial

Liberar a la justicia de la captura que mantienen los actores políticos locales es el principal reto del Poder Judicial. En esa labor el STJ, especialmente su presidente, tendría que impulsar cuando menos dos cursos de acción estratégicos con apoyo en ciertos mecanismos de justicia abierta.

El primero y más prometedor tendría que ser al interior, por medio del Consejo de la Judicatura. En este plano se trataría de incorporar incentivos para una práctica judicial con integridad para así destacar, privilegiar y reconocer a aquellas funcionarias y funcionarios judiciales imparciales, profesionales, que incorporen buenas prácticas (de integridad judicial) a prueba de corrupción y de influencias extrañas al derecho. La idea sería identificar a los mejores juzgados, apostar por compartir procesos y criterios de vanguardia, en suma, generar figuras ejemplificantes que transmitan la idea del "sí es posible un cambio desde adentro", y quien lo intente será recompensado en diversos sentidos. Esto es fundamental para contener el ciclo de descomposición y, sobre todo, para evitar la negación de la posibilidad de un cambio con sentido y pertinencia. Es la manera de evitar la parálisis de quienes opinan que no hay cambio que valga porque todo está contaminado y perdido en el Poder Judicial.

Esta vía es más prometedora, ya que no requiere grandes consensos con fuerzas políticas, más allá de la voluntad de transformación de las y los integrantes del STJ, del Consejo de la Judicatura y, desde luego, de jueces y juezas responsables de implementar los cambios. Como es fácil observar, la propuesta básica es fortalecer las capacidades institucionales (Geedes, 1994) de la función judicial, una alternativa de implementación podría ser la creación de *células de legalidad;* espacios de reciente creación o funcionamiento correcto (podría ser algún juzgado o el Instituto de Justicia Alternativa), en donde cada proceso, desde el inicio, es ejemplar de acuerdo con los valores que debe salvaguardar la institución. Luego, se multiplican los espacios y procesos exitosos hasta lograr abarcar toda la institución.

Más difícil de logar es un segundo curso de acción, ya que apunta hacia afuera. Se trataría de consensuar con los actores políticos una reforma de calado, una reforma de Estado con un objetivo muy claro: desvincular institucionalmente a la justicia (procuración y jurisdicción) de los procesos políticos y las luchas de poder de las élites locales. Para superar este obs-

táculo, la ruta del diseño institucional es clara, y tendría que partir de los problemas expuestos en este capítulo: designaciones judiciales, rendición de cuentas y atribuciones para ejercer un control de constitucionalidad autónomo sobre los poderes públicos.

En cuanto a las designaciones judiciales, existen dos planos de discusión y análisis de propuestas, aunque ambos atravesados por la misma causa generadora de parcialidad judicial: la captura de puestos. Una primera atención de problemas corresponde a la implementación de una carrera judicial efectiva que garantice la sujeción de jueces y magistrados a "la ley, y al imperativo de racionalidad cognoscitiva en materia de hechos" (Andrés Ibáñez, 2015, p. 163). Es decir, que la lealtad de las y los funcionarios judiciales sea hacia las disposiciones jurídicas y el conocimiento de la verdad como correspondencia con la realidad. La misión debe ser evitar los mecanismos de control sobre juezas y jueces, los principales son los siguientes: ventajas indebidas para acceder al cargo, cambios de adscripción a lugares lejanos (juzgados de castigo), y discrecionalidad en la resolución de quejas e imposición de sanciones. Incluso, es clave que la carrera judicial también contemple el acceso a juezas y jueces a las magistraturas, para ello, se requiere establecer una cuota que no debería ser menor al 50% de las 34 togas que conforman el pleno del STJ.

El segundo plano tiene que ver con la designación de los y las magistradas que realiza el Congreso del Estado. La experiencia casi única lleva a eliminar la práctica de reparto de los cargos bajo la fórmula denominada en la opinión pública como "cuotas y cuates", que se ha convertido en un mecanismo político de dominación tradicional en los términos que hace más de un siglo explicó Max Weber. Se trata del "régimen de dominación patrimonial", en donde la apropiación de los cargos públicos busca mantener la lealtad del equipo cercano y asegurar el intercambio exitoso en las negociaciones con otras fuerzas políticas. Resulta especialmente atractivo para las autoridades de elección popular convertir en una correa de trasmisión, de tal o cual proyecto político, a las instancias judiciales llamadas no ha representar, sino a ser independientes e imparciales frente a los poderes políticos y económicos.

Evitar que accedan perfiles incompetentes y parciales pasa por elaborar una Ley de Designaciones Públicas y del Servicio Profesional de Carrera que regule las condiciones de una convocatoria abierta, una metodología

que incluya puntajes y un baremo que permita comparar los mejores perfiles; es decir, que aporte elementos cognoscitivos y de discernimiento acerca de la aptitud e idoneidad de las y los aspirantes. Muy importante es la participación ciudadana como mecanismo de Contraloría Social, que aporte elementos de verificación y contraste en cuanto a la integridad, el mérito y la capacidad de la persona que sea seleccionada para una magistratura.

En el tema de rendición de cuentas se trataría de poner al día al Consejo de la Judicatura como instancia autónoma de control interno, así como crear un Órgano Interno de Control para el STJ. En junio de 2020, el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción insistió en la creación de un OIC para el STJ. En la recomendación enviada al magistrado presidente, además se especificaba el diseño institucional más adecuado para evitar el escollo que supone que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco no contemple un apartado sobre la organización y funcionamiento de un OIC. La propuesta consiste en modificar el reglamento interno para regular el procedimiento de responsabilidad administrativa que sí contempla la Ley Orgánica en su artículo 203, procedimiento que se encuentra a cargo del Pleno del Supremo Tribunal, instancia competente para conocer los procedimientos de responsabilidades de acuerdo al artículo 201 de dicha Ley Orgánica. La recomendación del CPS es que el Pleno funja exclusivamente como autoridad resolutora, separada de las funciones de investigación y de sustanciación.

Mediante esta propuesta, sin necesidad de una modificación legislativa a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, es posible integrar una estructura que garantice la independencia funcional entre el área investigadora y el área sustanciadora, al mismo tiempo que se mantiene como autoridad resolutora del procedimiento de responsabilidad administrativa al Pleno del STJ. De esta manera, se daría cumplimiento a los artículos 50 y 53 de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, y a los artículos 3, fracciones ii, iii y iv, y 115 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En el mismo sentido, también es de fundamental importancia fortalecer y dotar de autonomía al área de Visitaduría que hoy en día no cumple ninguna función de revisión relevante de los criterios y procesos judiciales.

En otro tema, dotar de competencias de control judicial de constitucionalidad a la jurisdicción jalisciense cambiaría de manera positiva el

equilibrio de poder de los grupos políticos en el Estado. Este tema requiere un amplio estudio, no obstante, lo que resulta urgente es la protección de los derechos y valores incorporados a la Constitución local, sistemáticamente vulnerados por las autoridades bajo la cobertura de una impunidad cada vez más cínica y recurrente. Como lo señala Josep Aguiló (2021), el constitucionalismo tiene como objetivo combatir a cuatro males de la dominación política: arbitrariedad, autoritarismo, despotismo y exclusión social.

Finalmente, existen diversos instrumentos de "justicia abierta" muy útiles para impulsar este tipo de reformas. Estos serían algunos de ellos:

- Lenguaje ciudadano en la redacción de documentos jurídicos. Esta propuesta tiene que ver con la transparencia en la actividad de las autoridades que realizan actos jurídicos. Se buscaría incrementar la comprensión de los procesos (no solo de los resultados) y la justificación de estos. Ello pasa por tener resoluciones cortas, accesibles, información de los archivos judiciales, audiencias públicas, entre otros elementos necesarios para que los ciudadanos conozcan de primera mano la actividad de las autoridades.
- Estructura de resoluciones y sentencias con un enfoque argumentativo del derecho. Ello no solo implica cambiar el orden y la presentación de los fallos, sino también privilegiar las razones y criterios de corrección cercanos a Estados constitucionales y democráticos consolidados. Esto mejoraría la comprensión de lo que se está haciendo e incrementaría la confianza en la independencia judicial.
- *Amicus curiae* como forma de participación directa y de cierta manera de cocreación de argumentos que eventualmente se incorporen a las sentencias. La presentación de opiniones de terceros ajenos en un litigio cada vez es más frecuente, especialmente en casos destacados en la opinión pública, por ejemplo, en varios resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la determinación de separar militares que fueran portadores de VIH, en la llamada Ley Televisa, en el caso de la despenalización del aborto en la Ciudad de México o en la impugnación de la geolocalización de teléfonos celulares en tiempo real sin orden judicial, entre otros.
- Observatorio judicial. Es de vital importancia que desde la sociedad civil y el ámbito académico se promueva la vigilancia y de la activi-

dad del Poder Judicial tanto de la federación como de las entidades federativas. Los rubros de observación y comparación tendrían que contemplar por lo menos tres aspectos: calidad de las resoluciones y sentencias; autonomía e independencia judicial; así como eficacia y resultados de los recursos asignados.

Estos mecanismos tienen que ver con lo que Roberto Gargarella ha denominado como "justicia dialógica" o "diálogo constitucional" (Gargarella, 2014); la noción de estos conceptos tiene su fundamento en la inclusión de la ciudadanía, los poderes públicos e incluso agentes o corporaciones privadas en la discusión y opinión en torno a las controversias judiciales de interés público.

Consideraciones finales

El Poder Judicial en Jalisco (incluido el Tribunal de Justicia Administrativa) reproduce un esquema de privilegios que ha terminado por convertir lo que debería ser un derecho fundamental (el acceso a la justicia), en un servicio que solo alcanzan para quienes cuentan con recursos económicos o de influencia política. Las historias de arbitrariedad son comunes e incluso han quedado documentadas cuando la justicia federal revoca absurdos jurídicos de la justicia jalisciense. La consecuencia directa ha sido que la independencia (juzgar únicamente desde las razones del derecho) y la imparcialidad (la equidistancia ante las partes) no siempre guían las decisiones jurisdiccionales. Esto no significa otra cosa que la captura de la justicia, fenómeno que queda en evidencia al revisar la manipulación de los procesos de designación de jueces y magistraturas, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y la ausencia de atribuciones para ejercer un control judicial de constitucionalidad sobre la actuación de los poderes públicos.

El control del aparato de justicia ha permitido al gobernante en turno gestionar impunidad, controlar la corrupción (en su favor) y negociar posiciones y casos emblemáticos con otros actores políticos y económicos. Esto no es más que la evolución del modelo patrimonialista del sistema político mexicano, el cual funciona para recompensar a los leales y a socios comprometidos, es decir, una modalidad de clientelismo desde el Poder Judicial.

Aun con este panorama sombrío, existen alternativas viables para recuperar la credibilidad y garantizar condiciones mínimas de independencia. Primero habría que recuperar y recompensar a los funcionarios judiciales comprometidos con la integridad judicial, de la misma forma promover buenas prácticas, así como iniciar con un programa de "células de legalidad" construidas con personas, recursos y procesos ejemplares, que luego puedan replicarse a toda la institución judicial. Más complejo, pero muy necesario, es una reforma de Estado que desvincule a la corrupción judicial de los procesos políticos ordinarios.

Cuando queda en duda el principio de independencia judicial y, en consecuencia, la imparcialidad, se vuelve una simulación. Poco importa la solidez argumentativa de los fallos. Aparece la figura de un juez representante de intereses, lo cual es el sentido opuesto a un juez imparcial. Así, el desprestigio de los tribunales aparece cuando las y los jueces actúan como extensiones del poder y no son capaces de generar una nueva lectura sobre a la dialéctica política y los conflictos emergentes. Normalizar la captura de la justicia significa capitular en la defensa de nuestros derechos y libertades.

Referencias

AGUILÓ REGLA, J. (2021). *En defensa del Estado constitucional de Derecho.* Lima: Palestra Editores.

ANDRÉS IBÁÑEZ, P. (2015). *Tercero en discordia. Jurisdicción y juez del Estado Constitucional*. Madrid: Trotta.

GARGARELLA, R. (ed.) (2014). *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

GEDDES, B. (1994). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America.* Berkeley: University of California Press.

Jalisco Cómo Vamos (2020). Estudio del Poder Judicial en Jalisco [en línea]. En https://jaliscocomovamos.org/programas/estudio-del-poder-judicial-en-jalisco-2020/

MELLADO, P. (2019, 6 de mayo). Los dueños de la justicia en Jalisco. *Partidero*. *Justicia de Diez*. En https://partidero.com/los-duenos-de-la-justicia-en-jalisco-parte-i/

MONTESQUIEU, C. L. (1995). *Del espíritu de las leyes*. México: Porrúa.

NIONET, P. y Selznick, P. (1978). *Law and Society in Transition. Toward Responsive Law*. Nueva York: Harper Torchbooks.

O'DONNELL, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 3(9).

RODRICK, S. (2007). Open Justice and Suppressing Evidence of Police Methods: The Positions in Canada and Australia. *Melbourne University Law Review*, 31, pp. 171-200.

4. ¿Cómo hablar de transparencia y debido proceso en el Poder Judicial del Estado?

Fátima López

Analizar al Poder Judicial del Estado de Jalisco no es una tarea menor, es exhibir las deficiencias que el sistema de justicia tiene, ya que lejos de poseer un amplio marco normativo, lo que hace falta, es cubrir las expectativas razonables de justiciabilidad para una entidad federativa, situación que no se ha logrado en el estado, ni en el país.

Durante el periodo de 2018-2021, la ciudadanía fue espectadora de una terrible serie de situaciones de corrupción y falta de transparencia del más alto nivel. Sin embargo, lo pavoroso no es verlo, lo verdaderamente difícil es entender la forma como hemos normalizado todas estas malas prácticas, al grado de habituarnos a ellas, y considerar que estas son la forma adecuada de llevar a cabo la justicia en el estado de Jalisco.

En 2018, el Poder Judicial local atravesaba una de sus peores crisis de credibilidad y desprestigio, debido a que se comenzó a hacer visible la contratación de familiares y personal que no cumplía los requisitos para ser integrante de las judicaturas; desvío de fondos en la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio; falta de transparencia en los contratos de obra pública para la construcción de la ciudad judicial, circunstancias aunadas a la abrupta salida del presidente del Supremo Tribunal de Justicia, Luis Carlos Vega Pámanes, cuyos antecedentes penales, que de entrada pudieran ser un factor elevado para no acceder a tal cargo en primera instancia, no se dieron a conocer.

No fue, sino hasta que, de manera "conveniente" y previo a su salida, se filtró la información en los medios; lo que hace creer que al parecer dentro del máximo órgano de justicia estatal se desconocía, ignoraba, omitía, o quizás, se silenciaban estos graves hechos. Situación que detonó el hartazgo total por parte de la ciudadanía.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2019, el 74.5% de la ciudadanía en Jalisco piensa que los jueces son corruptos. Este porcentaje posicionó a la entidad en el tercer lugar a nivel nacional, solo por debajo de Tlaxcala y la Ciudad de México, en donde los porcentajes llegan al 76.9% y el 82.4%, respectivamente.

Con este alto de grado de percepción sobre la corrupción en el Supremo Tribunal de Justicia y Consejo de la Judicatura estatal, se inició el trienio 2018-2021.

Para 2019, la resolución del caso del reconocido periodista y columnista, Pedro Mellado Rodríguez, por violación a la libertad de prensa cometida en su contra, revelaba cómo la falta de perfiles idóneos en los altos puestos del Poder Judicial termina evidenciando la corrupción, y redes de opresión, para beneficio de quienes ostentan el poder y no de la ciudadanía.

Este caso en particular surge de una acusación por presunto daño moral que fue interpuesta por el exdiputado Enrique Aubry, del Partido Verde, contra el periodista. El exlegislador interpuso una demanda, en julio de 2016, por considerar que el trabajo editorial de Mellado en su columna "Puntos y contrapuntos" le calumniaban, sin embargo, la resolución definitiva, fechada el 22 de abril de 2019, revelaría que no hubo ningún daño moral, que dicha demanda tan solo era una perversa estrategia judicial avalada por un juez y tres magistrados, donde se buscaba complacer al demandante, y con ello, amedrentar y limitar la independencia periodística, que había crecido por los altos índices de discrecionalidad, opacidad y corrupción.

El primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, descalificó los argumentos del juez cuarto de lo Civil en el Estado, quien resultó ser la primera instancia en solapar y justificar el abuso de poder que se ejercía sobre el periodista al otorgar la razón al demandante, evidenciando un grave daño a la libertad de prensa.

Mellado apeló esta decisión en segunda instancia, pero la cadena de favores para acallar la libertad de expresión continuaría con el pésimo desempeño de los magistrados locales Luis Enrique Villanueva, José de Jesús Covarrubias y Héctor Delfino León, que, por respaldar el fallo inicial del juez, también fueron exhibidos como protagonistas de la corrupción y perversidad judicial para callar e inhibir la libertad de prensa y de expresión.

Los magistrados federales, al analizar las nueve columnas publicadas por el periodista, concluyeron que el fallo del juez y de los magistrados atentaban contra la libertad de expresión, ya que, de la revisión a los textos del columnista, se resaltaba una crítica a su actuación como funcionario público, sin invadir en su esfera privada. Y se citaba la siguiente tesis jurisprudencial:

> Libertad de expresión y derecho a la información. Su protección en el denominado "periodismo de denuncia". El periodismo de denuncia es la difusión de notas periodísticas, opiniones, declaraciones o testimonios que tienen por objeto divulgar información de interés público, ya sea para toda la sociedad o para una comunidad determinada, como la denuncia de irregularidades en el ejercicio de la función pública, o de un trato diferenciado en la aplicación de la ley en favor de grupos privilegiados, ya que es de interés público que no haya privilegios o excepciones en la aplicación de la ley. Por tanto, no puede sancionarse un escrutinio intenso por parte de la sociedad y de los profesionales de la prensa, en aquellos casos en donde existan indicios de un trato privilegiado o diferenciado no justificado (Barrera, 2019).

Esta resolución evidenció la flagrancia con la cual se pueden cometer delitos contra la libertad de prensa, la libertad de expresión y el derecho a la información de la ciudadanía, sin que exista una verdadera impartición de justicia, al menos a nivel local. Puesto que si se plantea el hecho de que, esta estrategia judicial se operó, por parte de un Titular del Poder Legislativo, contra un reconocido periodista, solo porque no le gustaban sus comentarios, ¿qué podía y actualmente puede esperar la ciudadanía, en términos de una verdadera de impartición de justicia con toda esta red de corrupción?

El 2020 comenzaba de manera regular, con la reiterada normalización de la impunidad. Sin embargo, había una esperanza en materia de

designaciones, el Supremo Tribunal de Justicia tenía nueve magistraturas vacantes.

Sin embargo, para marzo de ese mismo año, la noticia del gasto de 55 millones de pesos para el pago de familiares de magistrados que trabajaban y seguramente siguen trabajando al interior del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado, detonó nuevamente el disgusto de la población. Mantener en la nómina a los familiares de los máximos operadores de justicia, hoy en día, es una costumbre y mala práctica avalada por quienes, supuestamente, deberían de estar negándose completamente al ejercicio de estas transgresiones.

Pero en aquella fecha el trascendido fue la aceptación expresa por parte del presidente del Supremo Tribunal, que señaló: "la mayoría de los hijos de los magistrados quieren al Poder Judicial, no conocen otra cosa [...], es una pasión, una forma de vida [...]. No es un impedimento para ser funcionario judicial tener un pariente".

El avalar que cualquier persona desee aspirar a un puesto de toma de decisión es válido, pero el justificar la falta de idoneidad de los perfiles mediante la contratación de personal, a cambio de un favor personal, es corrupción. Esto sumado al hecho de que se detectaron al menos 45 personas trabajadoras en los órganos judiciales que tienen vínculos familiares con las y los juzgadores, mientras que otros 23 son hijos e hijas de magistrados en retiro. Se comprobó que era hora de hacer una limpia en el Poder Judicial, misma que aún sigue pendiente de que se realice.

No obstante, en aquella fecha 2020, las nueve vacantes del Supremo Tribunal, en principio, parecían una oportunidad histórica para lograr la entrada a más magistradas mujeres en el Poder Judicial del Estado de Jalisco, lo cual no se logró, por el contrario, terminó con la nefasta publicación de una convocatoria exclusiva para hombres (sarcasmo no añadido).

En el Periódico Oficial del Estado de Jalisco se publicó la convocatoria exclusiva, y se hizo un gran despliegue por parte del Legislativo, evidenciando su desconocimiento del principio de igualdad y no discriminación, así como de la obligatoriedad de la aplicación de acciones afirmativas al momento de la selección de las máximas personas operadoras de justicia en el Estado.

Como podemos afirmar, no es necesario tener experiencia en derechos humanos para reconocer que el Poder Judicial, históricamente,

ha sido reconocido como un poder patriarcal, sin representación de las mujeres, basta con ver su actual integración. En el Estado de Jalisco, hasta marzo del presente año, se contaba con 172 judicaturas, de las cuales solo 38 pertenecían a mujeres; y de las 34 magistraturas actuales, solo doce corresponden a magistradas, es solo una tercera parte.

Para lograr el equilibrio e igualdad en la toma de decisiones entre hombres y mujeres en el ámbito de la impartición de justicia, es urgente entender las causas que favorecen la segregación de las mujeres y lo que las deja fuera de los espacios de alta jerarquía, a los que deben y merecen pertenecer. Razón por la cual la emisión y publicación de una convocatoria exclusiva para hombres mostraba un claro ejemplo de segregación, ya que, para establecer la acción afirmativa, se pudo haber elaborado una convocatoria exclusiva para mujeres y una convocatoria abierta para todo público, pero al no entender el contexto cultural y patriarcal del Estado, se consideró como equitativo elaborar convocatorias por exclusividad en razón de sexo, y no como acción afirmativa en razón de género.

La convocatoria exclusiva para hombres solo mantiene en desigualdad la brecha de mayor número de magistrados en el Supremo Tribunal de Justicia y, en general, en todos los espacios de toma decisión.

De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal y el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal, realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2018 a nivel nacional solamente el 28% de los integrantes de los Consejos de la Judicatura en el país eran mujeres.

Por lo que toca a las magistraturas, las mujeres eran el 30%; y en las judicaturas, el 42%; mientras que representaban el 67% de la fuerza laboral en otros puestos jurisdiccionales de menor nivel. En el ámbito federal, el Consejo de la Judicatura se integraba en un 27% por mujeres; las magistraturas en un 18%; y el porcentaje de juezas era de un 23%; y de otro personal jurisdiccional de 53%. Lo que se traduce en que, a mayor jerarquía, menos mujeres, evidenciando que la paridad es un principio constitucional, pero no obligatorio, al parecer.

Por tal motivo, las designaciones de magistraturas no solo empezaban mal, si no que terminarían peor, en una evidente repartición de "cuotas y cuates", que también sería, posteriormente, legitimada por el actual presidente de este máximo órgano de justicia.

Toda vez después de la designación de magistraturas seguía la designación de tres personas para el Consejo de la Judicatura. Su relevancia para el Poder Judicial es altísima, ya que dos de las funciones más notables del Consejo de la Judicatura son: la vigilancia, investigación y eventual sanción de los funcionarios judiciales; así como la preservación de su seguridad e independencia.

Esta convocatoria parecía muy prometedora, estaba abierta a la sociedad e instauraba varios y muy detallados pasos mediante los cuales se evaluaría el perfil y la idoneidad de las candidaturas; sin embargo, el Poder Legislativo decidió mantener sus malas prácticas e imponer a sus "cuotas y cuates" por encima de la elección de perfiles idóneos.

El 19 de junio se eligieron a tres personas para ser consejeros de la judicatura sin tomar en cuenta los resultados del examen teórico-práctico diseñado por las universidades; sin considerar el informe técnico presentado por el Comité de Participación Social en el que quedó plasmado el análisis de los perfiles de los más de 60 aspirantes; y sin respetar los dictámenes de elegibilidad originalmente presentados por la Comisión de Seguridad y Justicia del Congreso.

De madrugada, y en total sigilo, fueron elegidos Claudia Rivera Maytorena como consejera jueza, pese a haber obtenido 76.04 puntos en el examen y haber quedado en el 6° lugar del informe elaborado por el Comité de Participación Social; Tatiana Esther Anaya Zúñiga como consejera ciudadana, con una calificación de 78.13, y quien obtuvo el quinto lugar en el informe; y Iván Novia Cruz como consejero ciudadano, quien obtuvo 76.04 puntos en el examen y quedó en vigesimoctavo lugar del documento del Comité de Participación Social.

¿Para qué desgastar a la ciudadanía simulando un proceso de designación limpio y transparente? Respuesta: para elaborar una caja china, una cortina de humo, para lograr entretener a la ciudadanía activa, cuando el resultado ya estaba dado.

Desde que se hizo pública la designación de los consejeros, en varias columnas y artículos de prensa se había denunciado que Anaya Zúñiga y Novia Cruz eran personajes impuestos por el partido Movimiento Ciudadano (MC), y Rivera Maytorena llegó como cuota del Partido Acción Nacional (PAN).

En particular, esta designación cobró trascendencia a nivel nacional, organizaciones de todo el país señalaron a la entidad como un caso grave de corrupción.

> Resulta difícil imaginar que funcionarios conformes con una designación realizada de manera tan turbia sean ahora los encargados de hacer cumplir la ley y, en particular, de combatir eficazmente la corrupción al interior del Poder Judicial. Es un contrasentido. ¿Cómo podrán tener credibilidad a la hora de seleccionar, evaluar, promover y sancionar a los propios funcionarios judiciales, toda vez que se sospecha que su designación no fue con base en criterios meritocráticos, sino discrecionales? ¿Cómo dejar de pensar que, en algún momento, estos consejeros deberán "devolver el favor" a quien o a quienes los pusieron dónde están? (México Evalúa, 2020).

Al ser el Consejo de la Judicatura un órgano colegiado, es lógico que se busque que se integre de manera plural. Así, la intervención de los poderes del Estado externos al Judicial en la designación de los integrantes de los consejos de la judicatura tiene como finalidad generar un contrapeso en los procesos de decisión al interior de los poderes judiciales.

Sin embargo, se deben concebir procesos novedosos que permitan evitar la discrecionalidad con la que se realizan actualmente la mayoría de las designaciones en el estado, y que establezcan criterios objetivos respecto del perfil que se debe cubrir para ocupar el cargo.

Como ya se demostró, sí es factible establecer procesos de designación que impliquen contar con diversos elementos objetivos de evaluación de los perfiles y garanticen transparencia y la apertura al escrutinio, pero debe también crearse el mecanismo adecuado para que no se deje a la buena fe del Congreso del Estado, que si bien, inició con un proceso ejemplar, al último momento decidió desaprovechar la oportunidad y sobreponer los intereses políticos, a la ciudadanía.

Jalisco es un estado con historial de acusaciones en materia de corrupción y nepotismo al interior del órgano judicial, donde hubo un presidente con antecedentes penales, magistrados que no cumplían los requisitos constitucionales para ocupar el cargo, magistrados que tienen familiares trabajando dentro del propio Supremo Tribunal, por citar algunos casos notorios. Estos deberían de ser hechos suficientes para provocar, en el

Ejecutivo y Legislativo, el fortalecimiento de instituciones que contribuyan a generar mecanismos de prevención, identificación y sanción de ese tipo de actos, para así lograr reconstruir la confianza ciudadana, y no, seguir desgastando la poca credibilidad que tiene.

Como se adelantaba en párrafos anteriores, el actual presidente, Daniel Espinosa Licón, confirmo que sí, que la cuota, las cuotas, son parte del sistema estatal de designaciones, y en entrevista para un medio de información declaró: "La cuota es una forma que nos lleva al consenso, y el resultado debe ser el mejor perfil, los más idóneos".

Este comentario, queda en duda de si lo hace a manera de justificación personal, por su reiterado señalamiento como personaje cercano al gobernador del Estado, y por ende cuota de Movimiento Ciudadano, o por que desconoce que el hecho de que ingrese una persona como cuota, a un máximo órgano de decisión, no es requisito *sine qua non*, para que esta sea la persona ideal para el proceso de designación que se busca.

En el año 2021 se materializaron, una vez más, las consecuencias de realizar designaciones a modo, corruptas y sin perfiles idóneos, lastimosamente, causando daños mayores, afectado, ahora sí, directamente a personas, en este caso, a una menor de edad y sus familiares.

A mediados del año comenzó a circular un video donde se demostraba que el magistrado José de Jesús Covarrubias Dueñas, señalado anteriormente como artífice para una estrategia judicial perversa para amedrentar a un periodista, ahora era denunciado mediáticamente de acosar sexualmente a una menor de edad.

Situación que se denunció por los familiares, y por la cual el acusado en reiteradas ocasiones aseveró su inocencia, sin embargo, hoy en día, se encuentra prófugo.

El daño es irreversible para la menor, pero el problema no es solamente el delito, o dejar en entredicho la probidad del Poder Judicial, sino el hecho de que, siendo un magistrado que se encargaba de impartir justicia y que además asegura ser inocente, haya huido, en lugar de ponerse a disposición. Una respuesta contundente al hecho de que ni siquiera él confía en el sistema de justicia.

Como se aprecia con este pequeño acercamiento a los actos de corrupción que se ejercen en el Supremo Tribunal de Justicia, solo revelan lo que administrativa y organizacionalmente podemos ver a través de las noticias,

investigaciones periodísticas, juicios ganados ante instancias de alzada, o por el cinismo del legislativo para ignorar sus propios procedimientos de designación. Pero queda en duda, nuevamente, el hecho de que, si estas acciones tan terroríficas se hacen a simplemente vista, qué tanto se hará en la total opacidad de un juzgado.

Referencias

Agencia Reforma (26 de febrero de 2020). Descartan depurar nómina en Judicial de Jalisco. *Debate*. En https://www.debate.com.mx/guadalajara/Descartan-depurar-nomina-en-Judicial-en-Jalisco--20200226-0102.html

AGUILAR, A. (25 de noviembre de 2019). Mujeres en altas jerarquías del Poder Judicial: ¿por qué tan pocas? *Boletín México Evalúa*. En https://www.mexicoevalua.org/mujeres-en-altas-jerarquias-del-poder-judicial-pocas/

BARREÑO, R. (4 de marzo del 2020). Sueldo no es atractivo para dirigir el Centro de Evaluación de Control de Confianza. *El Occidental.* En https://www.eloccidental.com.mx/local/sueldo-no-es-atractivo-para-dirigir-el-ceNTRo-de-evaluacion-de-control-de-confianza-4923523.html

BOBADILLA, R. (16 de diciembre de 2020). Elección de magistrados, un proceso "casi democrático": presidente del Poder Judicial. *El Informador*. En https://www.informador.mx/jalisco/Eleccion-de-magistrados-un-proceso-casi-democratico-presidente-del-Poder-Judicial-20201216-0067.html

Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (2019). En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2019/doc/cnije_2019_resultados.pdf

COMPTON, J. (2020). Cuesta 55 millones parientes en el poder judicial. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/cuestan-55-mdp-parientes-en-poder-judicial/ar1882290

El Informador (21 de julio de 2021). Atoran evaluación a jueces y magistrados de Jalisco. *El Informador.* En https://www.informador.mx/Atoran-evaluacion-a-jueces-y-magistrados-de-Jalisco-l202107210001.html

ENVIPE (2019). Revisada el 05 de septiembre de 2022. En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/Envipe/2019/doc/Envipe2019_jal.pdf

Notisistema (18 de marzo de 2021). Venta de plazas, historia soterrada en el Poder Judicial de Jalisco. En https://www.notisistema.com/noticias/venta-de-plazas-historia-soterrada-en-el-poder-judicial-de-jalisco/

OLVERA, E. (7 de febrero de 2022). Feministas exigen que se le retire el sueldo al magistrado prófugo acusado de abuso. *El Informador.* En https://www.informador.mx/jalisco/Jose-de-Jesus-Covarrubias-Feministas-exigen-que-se-le-retire-el-sueldo-al-magistrado--20220207-0098.html

PANTIN, L. y Aguilar, A. (11 de julio de 2020). Sombra de ilegitimidad en el Consejo de la Judicatura de Jalisco. *Boletín México Evalúa*. En https://www.mexicoevalua.org/sombra-de-ilegitimidad-en-el-consejo-de-la-judicatura-de-jalisco/#_ftn6

RÍOS, E. (16 de diciembre de de 2020). Con las designaciones de 9 magistraturas ganó la paridad de género: Espinosa Licón. *El Occidental*. En https://www.eloccidental.com.mx/local/con-las-designaciones-de-9-magistraturas-gano-la-paridad-de-genero-espinosa-licon-6142248.html

RIVAS URIBE, R. (16 de diciembre de 2020). Diputados mantuvieron reparto de cuotas en magistraturas, lamenta activista. *El Informador*. En https://www.informador.mx/jalisco/Diputados-mantuvieron-reparto-de-cuotas-en-magistraturas-lamenta-activista-20201216-0092.html

5. La dinámica de gobiernos subnacionales sin reelección consecutiva

Jorge Ramírez Plascencia

Enrique Alfaro accedió a la gubernatura de Jalisco con una fuerza electoral y liderazgo inusuales. Sin embargo, su gestión como gobernador ha sido acompañada persistentemente de una baja aprobación ciudadana. Se han esgrimido diversas causas de ello, desde sus características de personalidad, la crisis del movimiento político que lo impulsó o el fracaso de su gobierno en dar los resultados esperados. Al margen de qué tan atinados sean estos juicios, es necesario elaborar una explicación más completa. A partir de distintas consideraciones teóricas, mi argumento es que la pérdida de adhesiones al gobierno de Enrique Alfaro se explica, en parte, por la derrota de su estrategia de posicionarse políticamente más allá de sus límites actuales de influencia. Al inicio de su mandato, logró reconocimiento y visibilidad oponiéndose a las políticas federales, y capitalizando el descontento inicial con la presidencia de López Obrador. Sin embargo, la disputa del gobernador por el control de límites con el gobierno federal terminó en fracaso y su intento de trazarlos en la némesis que ha significado para todos los gobernantes la violencia asociada al crimen organizado tampoco ha prosperado. Ante una presidencia que ha monopolizado con relativo éxito la política nacional y arrasado casi con toda la oposición partidista, Enrique Alfaro ha adoptado, en el año más reciente de su gestión, una estrategia de obtención de recompensas políticas inmediatas. Esto explicaría su rompimiento de alianzas, el abandono de la conciliación y la progresiva captura de órganos autónomos no obstante que afecten su ambición progresiva centrada en alcanzar la presidencia del país. Esa es-

trategia ha sido acompañada de un reforzamiento de su modo personalista de gobernar, la elaboración de un discurso de éxito que no admite matices y un considerable gasto en publicidad.

Introducción

Justo cuando se cumplían tres años del actual gobierno, el periodista Rubén Martín publicó una columna con el título "Alfaro, derrotado" (2021), en la que se refería, sobre todo, a las dificultades del gobernador de Jalisco para continuar con sus aspiraciones presidenciales, pero también a una gestión que cerraba su tercer año en medio de un desgaste evidente, con una aprobación persistentemente baja en los sondeos, en conflicto con la principal universidad pública de Jalisco y en medio de reclamos del gremio periodístico por la descalificación de su trabajo. Tres años atrás habría sido impensable que la palabra derrota se asociara a un político con la imagen de éxito y el capital político de Enrique Alfaro, quien, incluso, había logrado articular un movimiento de renovación política de la mano de jóvenes talentosos y miles de simpatizantes que reconocían su liderazgo (Gómez-Álvarez, 2018).

Tampoco habría sido fácil imaginar una caída tan pronunciada en la aprobación de un gobierno que prometió refundar Jalisco. El descontento ciudadano hacia el gobernador comenzó pronto en el sexenio. A principios de 2020, ya era objeto de comentario en la prensa (Petersen, 2020), luego tuvo una mejoría en los primeros meses de la pandemia y volvió a desplomarse en 2021 (Lomelí, 2022). Así ha permanecido desde entonces (Martín, 2022). Según el monitoreo de Mitofsky, a principios de mayo del 2022, el gobernador de Jalisco ocupó el lugar 28 del ránking de aprobación entre todos los mandatarios estatales (Debate, 2022). Es natural que la desaprobación aumente conforme se acumula el desgaste de gobernar y van configurándose nuevas coaliciones políticas de relevo. Lo llamativo en este caso es que comenzó a ocurrir más pronto de lo esperado y sobre una figura que parecía indemne a tal suerte. La mayoría de los ciudadanos no aprueba hoy su gestión y, a menos que ocurra algo muy inusual, este sexenio terminará con una percepción negativa sobre su desempeño.

¿Qué ocurrió?, ¿por qué un gobierno encabezado por una figura tan popular como la de Enrique Alfaro y que comenzó con tantas expectativas de cambio padece este desgaste apenas a la mitad de su mandato? Desde el periodismo se han ofrecido diversas respuestas. Se podría mencionar la incapacidad para encontrar soluciones al problema de la inseguridad (Petersen, 2020), la desintegración del núcleo duro del alfarismo y su agotamiento como política disruptiva (Petersen, 2022) o la crisis de su imagen como caudillo ante la falta de respuestas a problemas públicos (Del Castillo, 2022). Se pueden traer a cuento, incluso, rasgos de personalidad del gobernador que han sido observados por la prensa en algún momento (López, 2017; El Diario NTR, diciembre 2021) como posible explicación de su baja aprobación. Al margen de lo atinado o no que puedan ser estos juicios, me parece necesario situarlos dentro de un marco más amplio que permita conectar decisiones, factores y procesos que han ocurrido en estos años, entre ellos la dinámica que provoca un cargo que detenta tanto poder pero con una duración finita, las dificultades de optar por una estrategia de ambición progresiva sin alineamiento partidista vertical, la disputa que eso ocasiona por el control de límites frente a una presidencia sobredimensionada y con altos niveles de aprobación y, finalmente, la adopción de decisiones con descuento hiperbólico compensadas con el refuerzo a sus viejas fórmulas de hacer política.

En lo que sigue, trataré de fundamentar esta explicación. Inicio resaltando las características inéditas de la trayectoria política de Enrique Alfaro y de su acceso a la gubernatura de Jalisco, de manera que quede en evidencia por qué el deterioro de su popularidad constituye un tema de análisis de particular interés. Enseguida me referiré a dilemas de acción que produce la prohibición de reelegirse consecutivamente como gobernadores; en particular la de diseñar estrategias paralelas de previsión de su futura carrera política. La teoría de control de límites nos permitirá luego entender la disputa a que esto puede dar lugar cuando la alineación partidista de los gobernadores y el presidente no es coincidente. A la luz de ello, mostraré cómo ocurrió esta disputa entre el actual gobernador de Jalisco y el Gobierno federal en los casi tres primeros años de sus respectivos mandatos y el resultado a favor de este último. Esto permitirá entender por qué el gobierno de Enrique Alfaro ha venido acusando niveles de aprobación comparativamente bajos, agudizados por su modo personalista de gober-

nar, que lo colocan en el centro de las críticas. Si bien Enrique Alfaro no parece haber desistido de su ambición progresiva centrada en la próxima elección federal, se ha cuidado que ocurra una nueva disputa por los límites de influencia con el presidente y, sobre todo, a que no dependa de la renuncia a un ejercicio del cargo que refuerce su poder e influencia local. Bajo estas premisas, el expediente del gasto en imagen y publicidad parece el único posible, de la mano con una narrativa de éxito que no admite matices ni cuestionamientos.

El acceso a la gubernatura

Para entender mejor lo que ha ocurrido en estos tres años, es importante tener presente la inusual trayectoria política de Enrique Alfaro y las expectativas que rodearon el inicio y los primeros meses de su gestión.

Es fácil olvidar hoy el éxito electoral que impulsó la carrera política del actual gobernador de Jalisco. En la elección de 2012 para decidir el mismo cargo, Enrique Alfaro estuvo a solo cuatro puntos porcentuales de un virtual empate con el candidato vencedor del PRI, Aristóteles Sandoval, un hecho atípico en una entidad carente de líderes con ese carisma electoral y con una escena política dominada todavía por los grandes partidos nacionales. Este atractivo de Enrique Alfaro no se apagó tres años después de esa contienda, como suele ocurrir, y volvió a mostrarse en la votación del 2015, en la que obtuvo el cargo de presidente municipal con una victoria aplastante, 23 puntos porcentuales por encima de su más cercano competidor.

Las elecciones locales del 2018 representaron un reto singular por celebrarse en paralelo con la contienda federal. Aunque el abanderado local del partido Morena nunca llegó a significar una amenaza, la candidatura presidencial de López Obrador sí lo fue. De hecho, en Jalisco fue este quien obtuvo la mayor cantidad de votos respecto a sus contrincantes. Enrique Alfaro, por su parte, alcanzó la gubernatura con una diferencia enorme respecto a Carlos Lomelí, abanderado de Morena. Además, sin duda, fue el factor decisivo en los resultados electorales del partido Movimiento Ciudadano, el cual obtuvo catorce diputaciones de las 38 disponibles y 49 presidencias municipales de un total de 125, lo que consolidó a esta representación como la principal fuerza política en el estado.

La gubernatura de Enrique Alfaro es la primera en la historia reciente de Jalisco que debe su triunfo más a la imagen de un político que a la fuerza electoral de un partido o de una alianza política. Esta imagen derivó su fuerza de adaptar lo que Brown (2014) llama "el mito del liderazgo fuerte", de ser Enrique Alfaro el líder que necesitaba Jalisco. Este mito, si bien es local, quizás no hubiera surgido sin la insatisfacción global con la democracia y con los gobiernos corruptos e incompetentes que, se cree, produce de modo inevitable. En el corazón de esta insatisfacción está la crisis de la representación de los grandes partidos y de políticos tradicionales, así como la falta de resultados de los gobiernos que han encabezado. En México, este descontento estalló con la debacle del gobierno de Enrique Peña Nieto.

Parece evidente que el ahora gobernador de Jalisco supo interpretar y usar a su favor esta coyuntura. En cierto modo, hay que situarlo en la estela de los caudillos (Posada, 2006), neocaudillos (Corrales, 2008), o líderes populistas que han llegado al poder en América Latina y en otras partes del mundo. Donald Trump es uno de ellos. En ese mismo tenor, guardando las proporciones, cabe colocar a José Rodríguez Calderón "El Bronco", gobernador electo en Nuevo León en 2018 sin la nominación de un partido político —algo insólito en México—, así como la llegada de López Obrador a la Presidencia. Sin desconocer diferencias y matices importantes, todos ellos se apropiaron y han explotado el mito del líder necesario. Un mito así se volvió creíble por ciertos rasgos de personalidad del ahora mandatario jalisciense, pero también por el uso inteligente de redes y un considerable gasto en publicidad y *marketing* político. Desde luego, no todo puede entenderse por la fortaleza del mito que hemos descrito. La llegada al poder de Enrique Alfaro se explica también no por un electorado fascinado por su figura, sino por el apoyo de grupos políticos diversos decididos a frenar el avance electoral de Morena y la llegada a la presidencia de López Obrador.

En su campaña y durante su primer año de gobierno, la estrategia discursiva de Enrique Alfaro incorporó un componente ideológico centrado en la idea de refundar Jalisco. Fue un artilugio de campaña conveniente para competir con la hipérbole de la Cuarta Transformación, darle un sentido de época a su gestión e incidir en la agenda nacional bajo la bandera del federalismo. Más allá del contenido y objetivos programáticos de esa estrategia, es significativo que haya provenido de un grupo de académicos mayormente pertenecientes a la Universidad de Guadalajara (Aguilar,

2019). Sin duda, fue uno de los apoyos acordados en la alianza pactada entre el entonces candidato y el denominado Grupo UdeG, la cual duró hasta el verano del 2021 y cuyo rompimiento me parece indicativo de un impulso a estrategias de rentabilidad política inmediata y de alcance local. Más adelante volveré a este punto.

La estrategia de ambición progresiva y la autorrestricción

Se sabe el peso histórico que ha tenido en México la prohibición de ser reelegido a un cargo de la elección popular y cómo cimentó el presidencialismo mexicano de partido hegemónico (Valdés Ugalde, 2010) durante casi un siglo. La introducción de la reelección consecutiva para legisladores y munícipes en la reforma electoral de 2014, que entró en vigor a partir de 2018, no estimuló una discusión cuidadosa sobre los efectos de mantener la prohibición en los cargos de gobernador y presidente.

El tabú que se mantiene al respecto quizás impida ver con claridad cómo modela fuertemente la actuación de quienes acceden a ellos. En caso de los gobernadores, la imposibilidad de competir electoralmente para ocupar el mismo cargo al término de un único mandato solo les permite optar, en la tipología de Schlesinger (1966), por una estrategia de ambición progresiva, o bien de ambición discreta, como escenarios posibles una vez concluya su administración. Si bien cualquiera de las dos ofrece poderosos incentivos, optar abiertamente por la segunda puede debilitar la propia posición y capacidad de negociación posterior. Sea como táctica o estrategia realmente perseguida, optar entonces por la de ambición progresiva es la más racional posible. En sistemas federales, la presidencia y los gobiernos subnacionales suelen ser los más atractivos (Almaraz, 2010). La ambición progresiva desde las gubernaturas se expresa por el interés de ganar la Presidencia de la República. Si bien otros cargos pueden ser altamente rentables, como líder de la fracción parlamentaria del partido respectivo o uno de sus legisladores, acceder a ellos quizás solo sea posible en función de la fuerza para lograr el cargo principal. Ahora bien, es importante observar que la ambición progresiva no puede revelarse del todo porque puede movilizar ataques de opositores que albergan ambiciones idénticas

y, sobre todo, porque eso puede llegar a mermar la adhesión emotiva de un electorado que, con razón, sospechará que el gobernador no está comprometido del todo con su función o la abandonará antes de concluir. Por ello es común que, si bien la ambición progresiva sea manifiesta, sea su mismo propietario quien la niegue o evite pronunciarse sobre ella. En diversas ocasiones, esto ha hecho Enrique Alfaro.

La posibilidad de que la ambición progresiva de un gobernador fructifique como candidato presidencial depende de numerosos factores, desde luego, pero es ineludible para quien realmente ostente tal ambición lograr que su gestión se acerque lo más posible a un "buen gobierno" (*good governance*) que, al menos, sea reconocido intuitivamente como tal por la mayoría de sus gobernados y observadores más o menos imparciales. Llegado el caso, este será el principal activo político durante una eventual competencia interna por la nominación partidista o electoral contra otros candidatos. Por supuesto, es plausible llegar a convencer a nuevos electores que tal cosa se logró, aun contra toda evidencia, pero esto supone un escenario de riesgo que todo ambicioso progresivo prefiere evitar. El "buen gobierno" tiene costos significativos para quien tenga ambición progresiva, más aún donde prevalece, como es el caso de México, una precaria fiscalización y rendición de cuentas, que amplía el rango de recompensas obtenibles. En alguna medida, considero que implican renunciar a decisiones con descuento hiperbólico que pueden mermar, tarde o temprano, su ventaja competitiva, pero que pueden ser altamente rentables en el corto plazo y más ante la gran incertidumbre de materializar la ambición progresiva.

El concepto de descuento hiperbólico proviene de la economía y se ha usado en otros contextos para entender, por ejemplo, la racionalidad de la conducta humana (Elster, 2010, p. 133 y ss.) y las decisiones políticas (Drometer, 2006). Significa, a grandes rasgos, el sacrificio de mayores recompensas futuras a cambio de recompensas menores, pero inmediatas. Se puede describir metafóricamente como "miopía hacia el futuro" (Elster, 2010). Si bien sirve para calcular los costos de decisiones diferidas temporalmente, me parece útil aquí para caracterizar cualitativamente el conjunto de decisiones que pueden socavar ostensiblemente el logro de un "buen gobierno" o tienen impacto directo en la consecución de la ambición progresiva.

Resistirse a las decisiones con descuento hiperbólico puede implicar cierto grado de autorrestricción no solo del mandatario, sino también de su equipo más cercano, cuyos integrantes podrían no tener ninguna motivación para diferir recompensas de corto plazo asociadas a cargos importantes que probablemente no vuelvan a ocupar. Incluso esa autorrestricción puede generalizarse a personas cercanas que no participan de la función pública, o invadir la vida privada de los funcionarios.

Que Enrique Alfaro tiene una ambición progresiva centrada en la presidencia de la república es innegable y quizás rastreable hasta antes de ocupar la gubernatura de Jalisco. Al margen de qué tanto su desempeño haya contribuido hasta el momento a producir "buen gobierno", algo que sus bajos niveles de aprobación pondrían en duda, es patente que su gestión ha dado ciertos resultados, algunos incluso reconocidos por sus gobernados, como la atención inicial de la pandemia de la covid-19 y la construcción del macrobús. Tampoco se puede negar que Enrique Alfaro, salvo contados periodos de inactividad, gobierna, esto es, cumple con las responsabilidades de su cargo y emprende acciones.

Durante los dos primeros años de su gestión, es posible inferir que hubo además el sacrificio de recompensas inmediatas. La tensa relación que siempre ha tenido con Raúl Padilla y su grupo se trocó, no obstante, en una alianza electoral que duró tres años. Su tentativa de subvertir mecanismos democráticos y de rendición de cuentas vinculados a órganos autónomos no parece haberse manifestado durante los primeros dos años de su mandato. Ha sido en fecha reciente en que dichas tentativas se han convertido en un asalto abierto que, muy probablemente, afectarán la percepción de haber logrado un "buen gobierno", si continúa con su ambición progresiva.

El inicio anticipado de la ambición progresiva y su derrota

Al inicio de su mandato, Enrique Alfaro puso en operación una estrategia que le dio buenos dividendos políticos en sus anteriores cargos y que, a la postre, contribuían a posicionarlo como la mejor opción de relevo: la confrontación con el titular del cargo ambicionado. La llegada a la presidencia de López Obrador y los primeros meses de su gestión propiciaron, como

se sabe, un movimiento informal de oposición amplio y variopinto de ciudadanos y políticos que se sintieron afectados por sus decisiones o que vieron la oportunidad, como el gobernador Enrique Alfaro, de ampliar sus fronteras de influencia. El arribo a México de la pandemia de la covid-19 a principios del 2020 y el torpe manejo que le dio el gobierno federal agudizaron ese clima de oposición.

El mandatario jalisciense optó por movilizarse y echar andar desde el inicio su estrategia progresiva. Lo hizo ampliando los límites de su influencia como gobernador contribuyendo a la creación de la Alianza Federalista, de la mano de otros gobernadores de oposición, y generando una política local, diferenciada de la federal, de contención de la pandemia de la covid-19. Durante los primeros meses, ambas apuestas resultaron exitosas. El gobernador Enrique Alfaro logró proyectarse como un liderazgo regional fuerte, capaz de capitalizar la animadversión que suscitaba López Obrador y de constituirse en un contrapeso de sus decisiones. Logró, además, una visibilidad y reconocimiento nacional del todo inesperados que mejoraron una aprobación de sus gobernados que, por entonces, ya daba señales de alarma.

Sin embargo, esta estrategia no pudo sostenerse por mucho tiempo. Para entender por qué no fue posible es útil interpretar lo sucedido desde la teoría del control de límites (Gibson, 2022). Aunque la teoría fue pensada originalmente para entender las tensiones y dinámicas de poder entre gobiernos nacionales democráticos que conviven con gobiernos subnacionales autoritarios, permite predecir que hubo en este caso una intensa lucha por el control de los límites de influencia respectivos del gobierno federal y del gobierno de Jalisco, teniendo como trasfondo, desde luego, la adscripción partidista distinta del presidente en turno y del mandatario jalisciense, que se conoce como no alineación o desalineamiento partidista vertical.

Es difícil documentar esta lucha porque mayormente ocurrió tras bambalinas e implicó la movilización de múltiples agentes y recursos para trazar los límites de control de cada uno. Aunque intensa, sin duda fue y es desigual considerando la asimetría de poder de cada uno de los niveles de gobierno. La rebeldía del gobernador de Jalisco en cuanto a un manejo coordinado de la pandemia con el gobierno federal, por ejemplo, se correspondió con el envío tardío y exiguo de equipo sanitario desde la Federación y el control centralizado y caprichoso en la aplicación de la

vacuna. Pero, por encima de todo, el presidente tiene recursos financieros extraordinarios que puede entregar discrecionalmente en función de contraprestaciones políticas por parte de los gobernadores. La erosión gradual de la Alianza Federalista, que llegó a su fin con la elección intermedia y el relevo de algunos gobernadores que la integraban, seguramente ocurrió acordando apoyos extraordinarios de la Federación con los estados rebeldes. Al menos eso fue lo que finalmente parece haber ocurrido con el jalisciense mandatario, que negoció fondos especiales para financiar nuevos proyectos de obra pública a cambio de cooperación.

Al mismo tiempo en que ocurría esta disputa por el control de límites, fue cada vez más evidente que, lejos de abismarse en una crisis de gobernabilidad, la presidencia de López Obrador se fortalecía y su poder se iba extendiendo. Desde la elección intermedia, ha sido evidente que ha terminado monopolizando la esfera política nacional, sin mucha resistencia y, además, con altos niveles de aprobación. Los gobernadores de oposición en general, no solo Enrique Alfaro, han terminado encapsulados en sus límites de influencia, subordinados y con sus ambiciones archivadas.

La estrategia con descuento hiperbólico

Después de la elección intermedia, en el verano de 2021 es probable que Enrique Alfaro decidiera replantear su estrategia política. Si bien es casi seguro que no ha abandonado su interés de llegar a la presidencia de la república, las vías para lograrlo parecen un regreso a las viejas fórmulas que le dieron en su momento buenos resultados políticos y electorales.

Es probable también que se convenciera de que la confrontación con el presidente había sido infructuosa: solo lo desgastó y privó al estado desde el inicio de obtener fondos extraordinarios. Desde entonces, se ha cuidado mucho de confrontarse con el presidente y en general con el gabinete. También el panorama electoral cambió dentro de su partido a nivel local con la consolidación del liderazgo de Pablo Lemus, y el arribo de Juan José Frangie, y a escala nacional con la llegada a la gubernatura de Nuevo León de Samuel García y a la alcaldía de Monterrey de Luis Donaldo Colosio Riojas.

En este contexto, bien pudo ponderar que la maximización de sus posibilidades políticas futuras no tenía por qué basarse en el sacrificio de rentas

políticas inmediatas, aun si eso implicara costos políticos inmediatos y desventajas para su aspiración futura. Habría que situar aquí el rompimiento con Raúl Padilla y el grupo UdeG —con el que ya se había distanciado de hecho meses antes por desacuerdos en la distribución de recursos para el partido Hagamos—, la agudización de su conflicto con la prensa y con los dueños de algunos rotativos y la voluntad de controlar los organismos autónomos.

La preferencia por decisiones con descuento hiperbólico que ahora parecen dominar se advierte claramente en la ruptura con el grupo político que controla la Universidad de Guadalajara. Si bien detrás ha habido un histórico toma y daca entre políticos que se conocen de sobra, el conflicto abierto que se ha mantenido durante más de un año no es político en sentido estricto, sino de lucha por el poder, donde ambos bandos pierden, pero sin duda es más costoso para Enrique Alfaro.

El recurso a las viejas fórmulas

Por personalidad o estrategia política, Enrique Alfaro ha adoptado un modo personalista de hacer política y de gobernar. Desde luego, como apunté al inicio, la proyección de un liderazgo fuerte y sin compromisos partidistas, aparentemente, encaja muy bien con un electorado desencantado de la política tradicional, de los grandes partidos y de la democracia misma. Sin embargo, no parece el modo más idóneo para administrar un estado con problemas complejos cuya atención demanda mucha autonomía y capacidad de decisión que no deberían ser sancionadas por el gobernador para operar.

El gobernador Enrique Alfaro parece estar en el centro del accionar de toda la administración de su gobierno y de su comunicación pública. En torno al titular del Ejecutivo parece concentrarse la toma de decisiones de todo el gabinete y, sin duda, la función de vocero. La imagen que proyecta no es la de un gobierno integrado por funcionarios competentes y responsables, sino la de un jefe político rodeado de asistentes que decide qué hacer y qué comunicar. No da la impresión de un gobernador constitucional que fue electo democráticamente y cuyas decisiones se sujeten por lo tanto a normas, procedimientos y controles, sino la de un caudillo empecinado en mantener vigente el mito del líder necesario. Este mito puede servir para ganar elecciones, pero es un lastre para gobernar bien y no absorber

directamente los costos de errores o insuficiencias de su gabinete. El estilo personalista de gobernar es exitoso mientras haya resultados; a falta de ellos, el vínculo emocional entre gobernantes y gobernados se rompe (Ortiz y García, 2014) y la figura del gobernador, antes interpretada como salvífica, se ve ahora como problema.

El modo personalista de gobernar tiene afinidades electivas con un discurso obcecado por imponer una narrativa de éxito de su desempeño de gobierno. Es probable que este estilo se haya convertido por sí mismo en una fuente de tensión con la ciudadanía y de pérdida de credibilidad. En lo que ya se ha vuelto un ritual, el gobernador aparece a menudo en video con un discurso confrontativo mostrando cifras y gráficos que demostrarían, según él, que los avances son inobjetables y que si no son vistos de ese modo es por dolo y por interés de que "le vaya mal a Jalisco", frase que se ha vuelto un cliché. Esta pésima estrategia de comunicación pública ha sido del todo contraproducente.

Parece probable también que el gobernador mantenga su fe en que la imagen de su gobierno puede mejorar y sus posibilidades electorales aumentar con inversión en creación de imagen y gastos en publicidad. Recursos publicitarios previamente empleados pudieron ser exitosos porque él y su partido no acusaban el desgaste que ahora tienen. No parece probable que ninguna campaña creativa pueda revertir la pérdida de credibilidad de su gobierno y la desaprobación ciudadana que se ha vuelto crónica. No ha sido suficiente, al menos, para contrarrestar el enorme costo que ha implicado la violencia del crimen organizado y su manifestación oprobiosa en el delito de desaparición forzada de personas.

El elefante en la habitación: el imperio de terror del CJNG

El problema de la violencia del crimen organizado, que ha llevado a niveles gravísimos la desaparición forzada, los asesinatos y las atrocidades, es la principal fuente de descontento hacia esta administración y lo que explica en gran medida su desaprobación.

La estrategia de control de límites llevada a cabo por el gobernador, mediante la cual siempre trata de dejar en claro que violencia criminal no

le compete a él resolverla, sino que le incumbe a la federación, no ha sido exitosa. La razón no solo es que quizás sea demasiado sutil esperar que los ciudadanos entiendan la esfera de competencias de cada instancia de gobierno, sino a que es más probable que el gobierno federal pueda, al revés, colocar directamente toda la responsabilidad en los hombros de los mandatarios locales.

La permanente lucha mediante gráficas de incidencia delictiva entre unos y otros revela claramente esa voluntad por trasladar la responsabilidad al patio contiguo, lo cual es una manera de evadir que se vea el elefante en la habitación, aunque está muy presente en la vida diaria de los jaliscienses.

La presencia del crimen organizado, en particular del CJNG, la violencia con la que opera y la impunida que parece tener, se ven y se sienten. Jalisco es la entidad del país que tiene más personas desaparecidas y no localizadas, más de 15 000 según datos oficiales (véase RNPDNO, 2022); de ellos, cuatro de cada diez han ocurrido durante la actual administración (Osorio, 2022). El crecimiento de esta cifra no se ha acompañado de medidas enérgicas y oportunas de localización, identificación forense y prevención de nuevos casos. Durante lo que va del sexenio, la estrategia ha sido administrar el problema, encapsularlo como un asunto de búsqueda de personas y evitar, sin éxito, que se convierta en tema de alarma pública.

Al mismo tiempo, Jalisco se mantiene con niveles muy elevados de violencia homicida. En lo que va del sexenio, según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se han cometido 6 547 homicidios dolosos, o sea, 152.2 cada mes, en promedio, de diciembre del 2018 a junio del 2022, lo que convierte a la entidad en la sexta con mayor incidencia nacional de este delito, considerablemente por encima de la media nacional de 3 187 (Infobae, 2022).

A manera de conclusión: ¿qué sigue?

La gubernatura de Enrique Alfaro debe verse en perspectiva nacional considerando la pobre estructura de incentivos para la gobernanza democrática que ofrece nuestro sistema político. Como lo ilustran los casos recientes de varios gobernadores, cuyas gestiones fueron un fracaso y han

enfrentado incluso procesos penales, existen fallas estructurales que favorecen la debacle de los gobiernos locales.

En el viejo arreglo político que existió durante décadas, los gobernadores eran controlados mediante un esquema vertical de lealtades y subordinaciones hacia el presidente. Si bien el margen de acción era amplio y el sistema permitía una enorme discrecionalidad, tenía sus límites. Los gobernadores tenían que cuidar que sus tropiezos o escándalos públicos no significaran un costo demasiado oneroso para el régimen. Las renuncias negociadas tras bambalinas o el recurso a la desaparición de poderes fueron métodos muy eficaces para disciplinar a los gobiernos locales e impedir que su descrédito se trasladara al resto del sistema político. Este contrapeso autoritario dejó de operar desde las elecciones del 2000 y no ha sido reemplazado por uno democrático, dependiente de normas, instituciones y controles entre los poderes y desde la sociedad civil. Debido a ello los gobernadores han ganado un poder extraordinario en sus estados que termina siendo empleado para fines particularistas y en perjuicio de la sociedad.

El escenario actual de esta gubernatura es quizás el peor imaginable. Atrapada entre el futurismo electoral de un político que no ha abdicado de sus pretensiones de llegar a la presidencia; una gestión altamente dependiente de su figura; y frente a un grave problema de inseguridad que no se ha resuelto y que amenaza con empeorar. Aún más: por los débiles controles democráticos y de rendición de cuentas que existen y que el propio gobernador ha debilitado más, la perspectiva de un gobierno que termine en el desastre, como tantos otros en el país, casi depende únicamente de la autocontención del propio grupo gobernante, descontando una prensa que, por fortuna, se ha mantenido atenta y crítica, a pesar del asedio gubernamental.

Referencias

AGUILAR, L. F. (ed.) (2019). *La refundación de Jaliscos. Guadalajara*. Universidad de Guadalajara.

ALMARAZ, M. G. (2010). Ambición política por la reelección en las provincias argentinas. *Revista saap*, 4(2). En http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702010000200003&lng=es&tlng=es

BROWN, A. (2014). *The myth of strong leader. Political Leadership in the Modern Age*. Nueva York. Vintage.

CASTILLO, A. (2022). Alfaro, los signos de agotamiento. *El Respetable*. En https://elrespetable.com/2022/03/24/alfaro-signos-de-un-agotamiento1/

CORRALES, J. (2008). Latin America's Neocaudillismo: Ex-Presidents and Newcomers Running for President… and winning. *Latin American Politics and Society*, 50(3), 1-35. doi:10.1111/j.1548-2456.2008.00020.x

Debate (2022). Enrique Alfaro en los últimos lugares de aprobación. *Debate*. En https://www.debate.com.mx/guadalajara/Gobernador-de-Jalisco-Enrique-Alfaro-Ramirez-en-los-ultimos-lugares-de-aprobacion-segun-Mitofsky-20220507-0248.html

Debate Público (13 de marzo de 2022). Cae la aprobación de Enrique Alfaro. En http://www.debatepublico.mx/2022/03/13/cae-la-aprobacion-de-enrique-alfaro/

DROMETER, M. (2006). Hyperbolic Discounting and Politics: The beneficial effects of bureaucrats. Working Papers, Bavarian Graduate Program in Economics.

El Economista (junio de 2022). Baja AMLO en 31 estados. *El Economista*. En https://www.eleconomista.com.mx/politica/Baja-aval-a-AMLO-en-31-estados-20220601-0002.html

ELSTER, J. (2010). *La explicación del comportamiento humano. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*. Barcelona. Gedisa.

FLORES, E. (13 de diciembre de 2021). Afectan a Alfaro problemas de personalidad: experto. *El Diario NTR*. En https://NTRguadalajara.com/post.php?id_nota=175567

GIBSON, E. L. (2022). *Control de límites*. México. Universidad Veracruzana.

GÓMEZ ÁLVAREZ, D. (2018). Retrato del Alfarismo. *Nexos*. En https://www.nexos.com.mx/?p=39143

Institute for Global Health Sciences (2021). La respuesta de México a la COVID19. Un estudio de caso. En https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/la_respuesta_de_mexico_al_covid_esp.pdf.

INFOBAE (22 de julio de 2022). Homicidios dolosos van a la baja. Aun así, ocupan el lugar 11 a nivel nacional. *Infobae*. En https://www.infobae.com/america/mexico/2022/07/22/homicidios-dolosos-van-a-la-baja-en-jalisco-aun-asi-ocuPAN-el-lugar-11-de-incidencia-a-nivel-nacional/

LOMELÍ, J. (20 de enero de 2022). Alfaro y el mito de su popularidad. *El Informador*. En https://www.informador.mx/ideas/Alfaro-y-el-mito-de-su-popularidad--20220120-0035.html

LÓPEZ, B. (5 de julio de 2017). ¿Padece Alfaro trastornos de personalidad? *El Respetable*. En https://elrespetable.com/2017/06/05/padece-alfaro-transtornos-de-personalidad/

MARTIN, R. (11 de diciembre de 2021). Alfaro, derrotado. *El Informador*. En https://www.informador.mx/ideas/Alfaro-derrotado--20211211-0030.html

MARTIN, R. (14 de mayo de 2022). Alfaro, popularidad en caída. *El Informador*. En https://www.informador.mx/ideas/Alfaro-popularidad-en-caida--20220514-0028.html

MORA, Y. (diciembre de 2021). Gobernador cumple en 30 de 148 indicadores a mitad de su mandato: Jalisco Cómo Vamos. *El Informador*. En https://www.informador.mx/jalisco/Alfaro-cumple-en-30-de-148-indicadores-a-mitad-de-su-mandato-Jalisco-Como-Vamos-20211216-0120.html

MORLINO, L. (2019). *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*. México. Siglo XXI.

Mural (febrero de 2022). Queda `volando´ refundación que prometió Alfaro. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/queda-volando-la-refundacion-que-prometio-alfaro/ar2345411

ORTIZ AYALA, A. y García Sánchez, M. (2014). Porque te quiero te apoyo: Estilo de gobierno y aprobación presidencial en América Latina. *Rev. cienc. polít,* 34(2), pp. 373-398. En http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000200002

OSORIO, E. (2002). Reportan con Alfaro más desapariciones. *Reforma*. En https://www.reforma.com/reportan-con-alfaro-mas-desapariciones/

PETERSEN, D. (2020). Alfaro, ¿dónde quedó la popularidad? *Milenio*. En https://www.informador.mx/ideas/Alfaro-donde-quedo-la-popularidad-20200311-0036.html

PETERSEN, D. (2022). Alfarismo, balance de un movimiento fugaz. *El Informador*. En https://www.informador.mx/ideas/Diego-Petersen-Alfarismo-balance-de-un-movimiento-fugaz-20220331-0035.html

POSADA CARBÓ, E. (2006). De caudillismos y populismos, viejos y nuevos. A modo de presentación. *Revista de Occidente*, 305, pp. 5-10.

RNPDNO (s. f.). Versión Pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. En https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index

RODRÍGUEZ, L. (marzo de 2022). Refundación no fue y no será: experto. *El Diario NTR*. En https://NTRguadalajara.com/post.php?id_nota=179246

RODRÍGUEZ, L. (25 de marzo de 2022). La Pandemia ha dejado afectaciones por 264,000 millones de pesos a empresas de Jalisco. *El Economista*. En https://www.eleconomista.com.mx/estados/La-Pandemia-ha-causado-afectaciones-por-264000-millones-de-pesos-a-empresas-de-Jalisco-20220325-0054.html

SCHLESINGER, J. A. (1966). *Ambition and politics. Political careers in the United States*. Illinois. Rand MCnally & Co.

VALDÉS UGALDE, F. (2010). *La regla ausente. Democracia y conflicto en México.* México. Flacso, Gedisa, UNAM.

6. Enrique Alfaro, el estilo personal del *alfarismo*

Diego Petersen Farah

Pocos gobiernos han comenzado con la fuerza y la legitimidad con la que lo hizo la administración de Enrique Alfaro. Su elección en 2018 fue una especie de segunda transición: Jalisco votó simultáneamente por la Cuarta Transformación proclamada por López Obrador y por la refundación prometida por Enrique Alfaro, a pesar de que competían por partidos distintos y proyectos de nación confrontados. El voto diferenciado fue un mensaje contundente de los jaliscienses en contra del sistema de partidos. El momento alfarista fue muy similar al de la transición de 1995 con la llegada de Alberto Cárdenas, con una nada pequeña diferencia: la expectativa generada en torno al alfarismo, producto en gran medida de la grandilocuencia del discurso, fue mayor incluso que la de la transición democrática de 1995.

A cuatro años de gobierno, hoy podemos decir que la refundación nació muerta. Por un lado, la circunstancia le fue adversa: con un gobierno tan fuerte y concentrador de poder como el de López Obrador cualquier proyecto de una nueva constitución estatal tenía poco o nula viabilidad. Por el otro, el gobernador nunca fue capaz de aterrizar el concepto de refundación ni el porqué de ella, se quedó solo en una ocurrencia grandilocuente y complicada que no emocionó ni a sus más cercanos seguidores.

El fracaso de la refundación resume y marca el resto de las acciones de gobierno de Alfaro. El gobierno fuerte, claridoso, con mirada de futuro, que presumía la comunicación gubernamental, se fue difuminando. Alfaro, el candidato cercano a los ciudadanos, se fue aislando y la eficiencia que tanto presumía desde su administración en Tlajomulco, borrando.

Toda evaluación corre el riesgo de ser injusta por incompleta y más aún cuando han pasado solo dos terceras partes del gobierno. En el entendido

de que muchas cosas pueden mejorar o empeorar en lo que resta de la administración, y que solo el tiempo nos dará la perspectiva correcta para una evaluación definitiva, me parece que hay algunos aspectos que permiten acercarnos a un primer intento de valoración de este periodo de gobierno al menos en algunos aspectos: la relación con medios y sociedad civil, ciertos rasgos populistas y el "machismo político" como estilo personal de gobernar, la gestión en seguridad, metropolización y obra pública, y, finalmente, la existencia y subsistencia del alfarismo como movimiento político.

Medios y sociedad civil

Antes de tomar posesión, Enrique Alfaro dio señales claras de lo que sería su relación con los medios y la sociedad civil. Intolerante a la crítica como pocos políticos, desde la campaña el gobernador dio muestras de lo que sería su relación con la prensa y antes de tomar posesión, cuando discutían la creación de la Secretaría de Igualdad Sustantiva y la desaparición del Instituto de la Mujer, su poca disposición de escucha a la sociedad civil.

Con los medios la relación ha sido particular y conscientemente mala. Montado en la idea de que los medios son no solo cosa del pasado sino parte del sistema de poder que debe aniquilar, la comunicación del candidato y del gobernador ha priorizado las redes sociales y construido al sistema de medios en su enemigo. Las anécdotas dejan de ser un asunto aislado cuando se convierten en una constante, en una forma de relación política. La quema pública de ejemplares del diario *Milenio*, el airado reclamo al aire a los periodistas de radio Metrópoli, la descalificación a medios como NTR al que llamó "periodiquito", o las acusaciones de que *El Informador* "quiere que le vaya mal al Jalisco", muestran una política consistente de agresión.

Es justo esta forma de relacionarse con medios y periodistas la que ha generado a Enrique Alfaro una imagen de intolerante y autoritario. La descalificación como argumento frente a la crítica y confundir a su administración y su persona con el Estado ha ido *in crescendo,* reflejo tanto de una fallida política de comunicación basada exclusivamente en redes sociales, como en una acumulada frustración por la falta reconocimiento. Esta declaración del 01 de noviembre de 2019 es un buen ejemplo de esta frustración del gobernador:

> Imagínense nada más, en un estado en el que vamos avanzando y vamos dando resultados, en el que se va logrando poco a poco abatir los niveles de violencia, de impunidad, que nos lastimaron tanto, y que sean incapaces quienes se encargan de comunicar de expresar la más elemental de las verdades para poder comentar y explicar lo que está pasando, que lo único a lo que se dediquen sea a decir "todo está mal, todo está terrible, no hay nada qué hacer".

Dejemos de lado la lógica simplificadora de que quien no ve las cosas como el gobernador, quien no ve lo que él considera "la más elemental de las verdades" es el enemigo, la pregunta de fondo es si esta forma de gobernar enfrentando a la sociedad civil organizada y a los medios define a Alfaro como un populista.

Alfaro, ¿un populista?

Catalogar a Enrique Alfaro como populista corre el riesgo de simplificar. Decir que no lo es simplemente porque en ocasiones se ha opuesto al gobierno populista de López Obrador es una falsa disyuntiva producto de cierta idealización. Lo que sí podemos decir con certeza es que Alfaro y su gobierno tiene algunos rasgos en su forma de comunicar que comparte con los nuevos populismos.

El primero de estos rasgos, para bien y para mal, es la disrupción. Lo que hizo a Enrique Alfaro un político atractivo y carismático, a pesar de su personalidad más bien osca, fue su capacidad para enfrentarse con lo establecido, desde los partidos políticos de los que ha reniega continuamente hasta los poderes fácticos, como cuando decretó a Tlajomulco "municipio libre de Raúl Padilla", el líder político con el que se alió para llegar al gobierno de ese municipio y con el que rompió a conveniencia.

Otro rasgo que comparte el gobierno de Alfaro con los estilos populistas tiene que ver con la forma de comunicar. No solo, como comentamos arriba, su desprecio a los medios tradicionales y priorización de las redes sociales como medio para conectar con los gobernados, sino en la excesiva personalización de la comunicación y la centralización del emisor. En el gobierno de Alfaro, solo habla Alfaro.

El culto a la personalidad y la creación de una imagen de gobierno centrada en él mismo ha sido el eje de la comunicación. Esta aparente modernidad de uso de nuevos medios no inhibe las viejas prácticas de corte autoritario propias del más rancio priismo: veto a medios de comunicación, compra de portadas y contenidos noticiosos, confrontación y amenaza directa a periodistas y uso del presupuesto público como forma de presión.

El tercer rasgo que lo emparenta con los populismos de derecha es la exacerbación del regionalismo y la grandilocuencia de su propia misión. El discurso de la refundación y posteriormente del replanteamiento de la relación con la Federación, son los ejemplos más acabados de esta visión. Refundar Jalisco fue un slogan de campaña que no pudo aterrizarse más allá de la idea de una nueva constitución; nunca estuvo claro para propios y extraños el para qué y por qué una nueva constitución, qué ganaba el estado o cuales eran los problemas de la Constitución actual. La discusión no pasó del círculo rojo y se fue diluyendo entre bromas y chascarrillos sobre lo que significaba la refundación.

La discusión en torno el presupuesto federal, centralizado y controlado por el gobierno de López Obrador como no se veía dese el sexenio de Salinas de Gortari, abrió la puerta a una nueva visión sobre el pacto federal y el federalismo en México. Montado en un discurso más chauvinista que técnico, plagado de arengas regionalistas, el gobernador convocó primero a un grupo de expertos —el cual disolvió cuando no le dijeron lo que quería escuchar— y luego a un referéndum sobre la participación de Jalisco en el pacto fiscal con una pregunta enredada e inútil. La pregunta no solo inducía a un sí, sino que preguntaba a los ciudadanos si estaban de acuerdo o no con que el gobierno hiciera lo que le toca hacer: velar por los intereses de sus gobernados. Durante tres fines de semana de finales de noviembre y diciembre del 2021 se desplegaron casillas en todo el estado. La contundencia del "sí" se festejó en grande por parte del gobierno, se anunció una gira triunfal por otros estados de la república para sumarlos a la rebelión contra el centralismo fiscal, pero todo quedó en discurso.

Si bien podemos sostener que las formas políticas del gobernador Alfaro tienen algunos rasgos populistas estas son más bien formas autoritarias y autorreferenciales. No así en el ejercicio de gobierno y la administración pública, en donde se mantiene una institucionalidad fundamental que permite

que, con sus no pocos problemas y defectos, el gobierno opere. Está muy lejos de ser lo eficiente que ellos mismos creen que son, pero eso está más relacionado con eso que podríamos llamar el estilo machista de gobernar.

El estilo machista de gobernar

Si tuviéramos que definir el estilo personal de gobernar de Enrique Alfaro, lo definiría, con el riesgo de simplificación que ello implica, a dos palabras: machismo político.

El machismo político nada tiene que ver con el número de mujeres en el gabinete, ni con los conflictos con los grupos de sociedad civil organizada en materia de género de los que hablamos antes. Si bien es cierto que las mujeres que trabajan en su entorno tienen un poder muy inferior al de los hombres y que en el equipo núcleo, el que toma las decisiones políticas, no participa ninguna mujer, el machismo político al que nos referimos podemos entenderlo como una forma de encarar los problemas anteponiendo siempre la idea de la testosterona y la fuerza sin los elementos fundamentales para enfrentar los retos.

No recuerdo un gobernador en la historia de Jalisco que recurriera con tanta frecuencia, en público y en privado, expresiones como "yo no me arrugo", "no me van a doblar", "yo tengo palabra", "a como nos toque". Retar al adversario, hacer sentir el poder, negociar desde la posición de "el que manda soy yo", generó arreglos que resultaron insostenibles en el tiempo. Para Enrique Alfaro un acuerdo político implica sumisión, lo cual es funcional cuando se trata de acuerdos con poderes claramente disparejos, pero muy ineficiente cuando los poderes a los que se enfrenta son de peso similar o superiores. La forma displicente de tratar a los adversarios menores contrasta, justamente, por el cambio de tono, con la relación de sumisión frente, por ejemplo, al presidente de la república.

El estilo de gobernar echado para adelante ha redituado a Enrique Alfaro en el quehacer político cotidiano, en la relación con diputados, magistrados, políticos menores de otros partidos, líderes empresariales u obreros, no así con los poderes reales o fácticos como el caso del Grupo Universidad y su líder Raúl Padilla, con los medios de comunicación e incluso la Iglesia católica, con la que las relaciones se han tensado.

Imponer y hacer evidente la imposición, como le gusta hacer a Alfaro, impide acuerdos de largo plazo. El machismo político genera una ilusión de control que resulta difícil, si no imposible, sostener en el tiempo. Eso nos lleva de nuevo a la pregunta. ¿Qué tan eficiente es el gobierno de Alfaro?

La gestión

Todo gobernador pide, exige, ser comparado en resultados frente a su antecesor y nuca frente a sus promesas. Si bien son las promesas incumplidas las que generan la desilusión, y a la postre el descalabro electoral, todos los políticos saben bien que prometieron de más, que mintieron cuando decían que sabían cómo resolver problemas de los cuales no tenían idea de su complejidad. No entremos en esa discusión. Aceptemos que lo que toca es comparar si Jalisco está mejor o peor con Alfaro que con sus antecesores, y si los grandes problemas tienen un rumbo de solución.

Seguridad y violencia

Seguridad es sin duda el tema más debatido. La decisión del gobernador de abocarse personalmente al "combate estadístico de la delincuencia", como bien lo definió Guillermo Zepeda Lecuona, ha centrado el debate en la medición de los delitos denunciados y no en políticas de construcción de instituciones que nos acerquen a la deseada paz. Las cifras, siempre matizadas en las comparaciones temporales, que presenta el gobernador, marcan una tendencia a la baja en los índices delictivos generales. Salvo en homicidio y robo de autos, en el resto en realidad lo que se mide es el índice de denuncias presentadas y estamos sujetos a un gran hueco de información, la llamada cifra negra.

En robos de autos tenemos, a estas alturas del periodo gubernamental, una reducción considerable y consistente que nos pueden permitir hablar de una tendencia a la baja. En homicidios, si bien tenemos una baja en el número de casos, este no solo no es significativo, sino que la violencia desplegada durante este periodo genera una mayor sensación de inseguridad. Lo cierto es que los gobernados, de acuerdo con la encuesta de percepción

del INEGI, no se sienten más seguros en este gobierno. A ella habría que agregar el número de desaparecidos, un fenómeno que ha crecido exponencialmente en este periodo.

Otra manera de ver los resultados de la gestión alfarista en seguridad es revisando el fortalecimiento de las instituciones. Mejores instituciones de seguridad auguran un futuro mejor, una herencia de construcción de la paz.

El diseño institucional del gobierno de Alfaro es complejo e inoperante. Podemos destacar la decisión de volver a separar la Fiscalía estatal de la Secretaría de Seguridad Pública. La fusión que había hecho su antecesor, Aristóteles Sandoval, no aportó mejora alguna a la seguridad pública y, por el contrario, concentró poder y decisiones en muy pocas manos. Separarlas nuevamente era, además, necesario ante la creciente demanda de una fiscalía autónoma.

El gobernador Alfaro no quiso, no se animó a dar el paso a la fiscalía autónoma. Tras una consulta con liderazgos del estado decidió proponer a Gerardo Octavio Solís, un hombre con larga trayectoria en la Fiscalía, pero que no era uno de los suyos. Para contrarrestar la fuerza del fiscal creo una compleja estructura que comprendía un coordinador de seguridad del gabinete, un puesto que nunca tuvo una definición clara de sus alcances de mando ni tuvo atribuciones legales. Revivió, para bien, el Consejo Ciudadano de Seguridad, pero desmanteló la Policía Única, también creada por su antecesor, y en su lugar creó una Policía Metropolitana sin elementos operativos ni atribuciones legales. Nombró a militares en retiro al frente de las policías estatal y Metropolitana y al frente de la Secretaría de Seguridad. Los militares no solo no dieron los resultados esperados, sino que generaron más problemas al de por si complejo sistema de intereses en el área. Sin embargo, quizá la decisión más delicada y que desde el principio auguró pocos resultados en materia de seguridad, fue la de no tocar el autogobierno en los penales del estado.

En síntesis, podemos decir que Alfaro movió algunas cosas al arranque, pero luego se dio por vencido, mantuvo la inercia y los resultados estarán muy por debajo de lo requerido y lejísimos de lo prometido.

Metropolización

La gran apuesta y promesa con la que llega el gobierno de Enrique Alfaro es la de la metropolización: gestionar la ciudad no como un conglomerado

desarticulado de municipios, sino con una sola gran visión metropolitana. El puntal de esta política fue tomar el recién creado Instituto Metropolitano de Planeación para impulsar una visión compartida y desde ahí acompañar y limitar las decisiones de los alcaldes. La metropolización alfarista partía de dos premisas: que el gobernador era el líder de todos los alcaldes emanados de su partido (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco y Zapotlanejo, agregado por el Congreso del Estado para darle la mayoría de votos al gobierno naranja), y por tanto obedecerían sin chistar, cosa que no sucedió; y que habría convergencia de intereses en todos los temas; esto tampoco sucedió.

A la postre, es poco lo que el Instituto Metropolitano ha podido gestionar. Los dos grandes proyectos metropolitanos del sexenio, recolección y disposición de basura y transporte masivo se trasladaron a la oficina del coordinador de Gabinete, Hugo Luna, y el Instituto terminó políticamente anulado, convertido en un cascarón tal como sucedió con la Policía Metropolitana.

Si tuviéramos que definir en pocas palabras lo que el gobernador Alfaro entiende por metropolización, son aquellas decisiones donde todos los municipios aportan, pero decide él.

Obra pública

Si por algo pasará a la historia el gobierno alfarista es por la obra pública. Más de alguno diría que por la contratación de deuda, pero lo cierto es que Alfaro no ha hecho sino aprovechar el enorme margen de endeudamiento que le dejó la administración anterior. A pesar del incremento en la deuda, las finanzas del Estado no corren ningún riesgo por ello.

Con esta ventana de oportunidad y ante un gobierno federal que centralizó y controló los recursos, Enrique Alfaro entendió que para concretar obras en su sexenio tenía que endeudarse y ser "flexible" en los procesos de decisión: la marca de la casa ha sido construir sin proyectos ejecutivos (lo cual contraviene la ley y hace imposible una revisión puntual del precio final). Esta "flexibilidad" también incluye la segmentación de obras para asignarlas directamente. Nada que no haya sucedido antes, es cierto, pero realizado con rigor sistemático.

"Haiga sido como haiga sido" se convirtió en el lema de la casa. La eficacia en la gestión de recursos, haciendo lo necesario para que el Congreso aprobara la deuda, y buscando siempre un camino corto para la asignación y ejecución de obra, permitirán que Alfaro pase a la historia no como el gobernador que refundo el estado ni el federalismo, pero sí como el que hizo muchas obras.

Alfaro y el alfarismo

¿Existe algo llamado "alfarismo"?, ¿podemos hablar del "alfarismo" como un movimiento político? La respuesta a ambas preguntas puede ayudar a hacer un balance, temprano e inacabado, del gobierno de Enrique Alfaro. La institucionalidad del PRI a partir de los años cincuenta y la era de la transición dominada por los partidos entre 1995 y 2015, provocaron la desaparición de los "ismos" de la política jalisciense. El "gallismo", movimiento creado alrededor del gobernador González Gallo como posible candidato a la presidencia de la república, y el "zunismo", que aportó una forma de ver el periodo posrevolucionario del gobernador José Guadalupe Zuno, fueron los últimos movimientos que merecieron la personalización con el nombre del líder. Enrique Alfaro lo logró en pleno siglo XXI. Ante la deslegitimación de los partidos, la figura de un joven político echado para adelante, capaz de confrontar a todos, ganó espacio y popularidad. Alfaro no representaba un partido político, no era no de derecha ni de izquierda, rehuía siempre las posiciones ideológicas y ofrecía una idea de futuro vinculada a un saber hacer de la política.

Si algo distinguió al proyecto alfarista desde que en 2009 ganaron la elección de Tlajomulco, bajo las siglas del PRD, fue la innovación y el arrojo. El pequeño grupo de cinco jóvenes políticos que rodeaban a Enrique Alfaro (Alberto Uribe, Hugo Luna, Ismael del Toro, Clemente Castañeda y Rafael Valenzuela) compartía una visión disruptiva de la forma de hacer política y una enorme capacidad de trabajo. Algunos de ellos —el propio Alfaro y Uribe— venían del rancio PRI. Otros, como Clemente Castañeda de la izquierda más comprometida, otros más, como Rafael Valenzuela, de las batallas por la democratización de la política estudiantil en la Universidad de Guadalajara. Aunque se le ubicó en la izquierda por haber nacido

dentro del PRD, en el "alfarismo" nunca se comprometió con la agenda de ampliación de libertades propias de la izquierda, ni con la justicia distributiva: lo que los unía y une es la voluntad de poder y el liderazgo contundente de Enrique Alfaro.

El caudillo postmoderno basado en las redes sociales rebasó a los partidos y a los políticos con una oferta tan ambigua como convincente. Para Alfaro el partido —no se cansó de decirlo— era un medio para llegar al poder. La oferta de futuro la constituía él y su gran capacidad de convocatoria, no el partido; fue el "alfarismo" y no MC, quien arrasó en la zona metropolitana Guadalajara en 2015, y generó el movimiento estatal que lo llevo a la gubernatura en 2018.

Sin embargo, el talante autoritario, la incapacidad de escucha y la falta de autocrítica convirtieron al "alfarismo" en un movimiento fugaz, sin posibilidad de trascendencia: no hay continuidad posible de un grupo político que es incapaz de ver más allá de su líder, y su líder es incapaz de ver más allá de sí mismo. La fuerza política que le da a Enrique Alfaro ser gobernador de Jalisco le ajustará, sin duda, para jugar un papel en la política nacional. Los que se decían alfaristas terminarán acomodándose en otros proyectos, e incluso en otros partidos.

El "alfarismo", que sí existió, se extinguirá definitivamente en cuanto arranque la elección del 2024 y Enrique Alfaro, el hombre de los sueños refundadores, terminará como un político y gobernador más. En el futuro quizá veamos su nombre estampado en una placa dando nombre a una calle en Tlajomulco.

Organismos constitucionales autónomos y ciudadanos

7. La inseguridad y violencia como problema social de urgente atención

Dolores del Carmen Chinas Salazar

La existencia en México de un organismo desconcentrado para la atención de los Derechos Humanos surge en 1990 como instancia dependiente de la Secretaría de Gobernación (DOF: 06/06/1990), el decreto señala que será la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) "el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos". Posteriormente se emite un nuevo decreto en donde se indica que las legislaturas locales establecerán organismos de protección de derechos humanos (DOF: 28/01/1992).

La CEDHJ surge en 1993 por acuerdo del Congreso del Estado de Jalisco; tiene personalidad jurídica y patrimonio propio (Decreto 15028, Periódico Oficial del Estado de Jalisco); hasta ahora son cinco personas que han ocupado el cargo de titulares: Carlos Hidalgo Riestra (1993-1997); María Guadalupe Morfín Otero (1997-2001); Carlos Manuel Barba (2001-2007); Felipe de Jesús Álvarez Cibrián (2007-2017); y actualmente está presidida por el Alfonso Hernández Barrón.

Diagnóstico

La CEDHJ atiende e integra quejas, realiza investigaciones, conciliaciones y, en su caso, emite recomendaciones, mismas que tienen un seguimiento que se documenta en los informes anuales de la institución.

También presenta informes especiales sobre sectores de población o hechos que demandan atención por las violaciones graves a los derechos humanos.

Para este análisis, la atención está centrada en las recomendaciones, pues es una manera de dar seguimiento al trabajo de la comisión vinculada al ejercicio de las autoridades, quienes, de acuerdo a la Constitución, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Una recomendación se emite cuando se ha demostrado en el procedimiento de queja que los servidores públicos señalados han violentado los derechos humanos. Los servidores públicos deben responder aceptando la recomendación o fundamentando y motivando la negativa.

Con base en la información pública proporcionada en la propia página de la CEDHJ se han consultado las recomendaciones de cada uno de los años que son objeto de este trabajo (2018 a 2021), se hace una revisión cuantitativa del número de recomendaciones y autoridades a quienes se señala como responsables y cualitativa respecto a las violaciones de derechos humanos que se consignan en ellas.

Recomendaciones en 2018

En ese año se emiten 50 recomendaciones específicas contra diversas autoridades, las que se relacionan principalmente con el debido proceso y la denuncia de diversos abusos de poder. En su mayoría son para el fiscal general del Estado (20), siendo la autoridad que más recomendaciones recibe; hay una para el fiscal regional; dos del director general del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses; una para el Fiscal de Reinserción Social y una para el comisario general de Seguridad Pública de Zapopan.

Del Poder Ejecutivo y los organismos descentralizados, el que más recomendaciones tiene es el sector salud, con nueve (cuatro al secretario de Salud; cuatro al director general del OPD; una al Hospital Civil de Guadalajara), hay dos para el secretario de Educación y una para el gobernador: Instituto Jalisciense de Asistencia Social, Procuradora Social, Registro Civil y Secretaría de Cultura, respectivamente.

A nivel municipal, es Zapopan la instancia más observada, pues hay 8 recomendaciones para su presidente municipal, cuatro para la Presidencia Municipal de Guadalajara, y una para cada Ayuntamiento: Tala, Tonalá, La Barca, Tlaquepaque, Ixtlahuacán de los Membrillos, San Cristóbal de la Barranca, Lagos de Moreno, Cañadas de Obregón y Mexticacán. Hay una para e1 director del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado, y otra para el Director General del Consejo Municipal del Deporte de Guadalajara.

Al revisar los conceptos por los cuales se emiten las recomendaciones, la gran mayoría de ellas pueden agruparse en ejercicio indebido de la función pública, abuso de autoridad y negativa de atención integral a víctimas. Es reiterado el reclamo por cumplimiento de los derechos a la legalidad, trato digno, seguridad jurídica y seguridad personal (la tortura y lesiones aparece en varias recomendaciones).

En el tema de género hay falta de cumplimiento en garantizar el derecho a la identidad de las personas transexuales, falta de acceso a la justicia de forma efectiva sin discriminación por motivos de género y ausencia de perspectiva de género en la procuración de justicia.

Sobre las mujeres se emitieron recomendaciones para garantizar el derecho a una vida libre de violencias, trato digno, igualdad, derechos humanos laborales, a la no discriminación y derecho a la protección de la mujer trabajadora, igualdad de acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos públicos y el derecho de la mujer a ser valorada libre de patrones estereotipados.

Respecto a la niñez, las recomendaciones son para la protección de la integridad y seguridad personal, por diversas violaciones de los derechos de la niñez, la protección contra el abuso sexual infantil y por una educación inclusiva bilingüe-bicultural para niñas, niños, adolescentes y jóvenes sordos.

Recomendaciones en 2019

En este año hay 40 recomendaciones, aunque la mitad de ellas se refieren a hechos ocurridos en la pasada administración y se retoman para que las autoridades garanticen su cumplimiento.

Destaca particularmente el tema de la crisis forense, con recomendaciones para el fiscal general y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses

(IJCF). Como muestra de la problemática podemos señalar la recomendación 12/2019, que se refiere a una persona que fue localizada sin vida y se logró pronta identificación por medio del Sistema Automático de Identificación Dactilar (AFIS) del IJCF, pero el personal demoró 18 meses en notificar a los familiares. La recomendación 13/2019 refiere a la equivocación del personal del IJCF en la entrega de restos de una persona fallecida, a una familia que vive fuera de México se le notificó de la localización sin vida de su hijo en 2017 que estaba reportado como desaparecido, los padres pidieron el envío de los restos para hacer el cotejo con su ADN, pero ya habían sido entregados por error a otra familia, quien hizo cremación.

Ese problema lo han padecido numerosas familias jaliscienses que permanecen meses o años en la búsqueda de un desaparecido. Se han documentado casos de cuerpos que están identificados en los servicios forenses, pero nadie se los notifica, no existe una base de datos actualizada para consultar, y el dolor de la espera perpetúa la pérdida o el duelo suspendido con las consecuentes afectaciones a la salud física y mental de las personas que buscan.

La recomendación 10/2019 refiere a la conservación y tratamiento de cuerpos de personas fallecidas con relación a la salida del IJCF y señala a las autoridades de ser omisos en el control y adecuado tratamiento de cuerpos contenidos en una caja refrigerada móvil, así como su itinerante traslado por municipios de la zona metropolitana Guadalajara, se vincula con la recomendación 40/2019, en la que se retoma la problemática y se publica un informe especial en el contexto de la contingencia provocada por la acumulación de cadáveres en el IJCF.

El informe detalla los recursos técnicos que se han implementado para la identificación de los cuerpos, pero hay un punto que es particularmente preocupante, ya que como consecuencia de la negligencia, las omisiones y malas prácticas de servidores públicos encargados del control, registro y la conservación, hay al menos 48 personas que no podrán ser identificadas por su avanzado deterioro debido a una mala conservación:

> [...] dichos cuerpos no cuentan con ningún dato para vincularlos con acta ministerial, averiguación previa o carpeta de investigación debido a que, por no contar con las condiciones para su debida preservación, las etiquetas en las que se registraban las referencias de su procedencia se borraron (CEDHJ, 2019, p.112).

Con relación a la violencia en contra de las mujeres, llama la atención la recomendación 17/2019 en contra de la Policía Municipal de Guadalajara, por el asesinato mediante disparo de una joven a bordo de su automóvil y que, además, trataron de construir una narrativa sobre lo sucedido criminalizando a las víctimas, que fue desvirtuada por la CEDHJ.

Hay tres recomendaciones por feminicidio, la 3/2019, para autoridades (Fiscalía y Ayuntamiento Tonalá) que fueron omisas en el cumplimiento de órdenes de protección y valoración de riesgo, así como una nula investigación de reiteradas denuncias de violencia doméstica que llevaron al asesinato de una mujer por parte de su pareja. La recomendación 5/2019 refiere a que el Centro de Justicia para las Mujeres fue omiso en atender las denuncias de violencia física y psicológica de una mujer que posteriormente fue asesinada por su pareja. También está la recomendación 38/2019, que refiere al feminicidio de Vanesa Gaytán, perpetrado en la puerta de Casa Jalisco en abril, y que también había denunciado a su esposo por violencia y solicitado medidas de protección.

Recomendaciones en 2020

En ese año se registran 190 recomendaciones, el tema más presente es el de las desapariciones. La recomendación 35/2020 acumula 27 quejas por la desaparición de personas, y la 11/2020 registra catorce quejas sobre el mismo tema. Hay numerosas recomendaciones por denuncias de abuso de autoridad, violencia policiaca, tortura y detención ilegal.

En relación con las violencias contra las mujeres hay recomendaciones por falta de acceso a la justicia, negligencia en la protección ante violencias familiares, ausencia de perspectiva de género en la impartición de justicia y feminicidios. Con relación a los feminicidios llama la atención que en dos recomendaciones del 2020 se intenta registrar el hecho como "suicidio": la 25/20202 se refiere a una mujer indígena wixárika, que vivía múltiples formas de violencia doméstica, y fue encontrada colgada de un árbol, no hubo una investigación ni se practicó de forma inmediata la necropsia para determinar las causas de la muerte. La recomendación 181/2020 es sobre una mujer que había denunciado la violencia familiar que vivía por parte de su pareja, se le valoró y determinó riesgo grave, pero no se emitieron las medidas de

protección adecuadas, en ese caso se practicaron las investigaciones como si se tratara de un suicidio y se contempló como "carpeta no judicializable".

Son importantes las recomendaciones vinculadas con las situaciones a las que se enfrenta la población LGBTTTIQ+ en el acceso efectivo y ejercicio de sus derechos fundamentales, hay dos relacionadas a la negativa del registro civil para modificar la partida de nacimiento (31/2020 y 46/2020) y otra recomendación por la privación de la vida de una mujer trans y de un joven estudiante de la Universidad de Guadalajara, ambos integrantes de la población de la diversidad sexual (187/2020).

La violencia contra la niñez en los centros escolares también tiene varias recomendaciones ese año, abuso escolar derivado de negligencia de directivos y abuso sexual por parte de docentes.

Recomendaciones 2021

En este año se incrementan las recomendaciones hasta llegar a 238, de esas, ciento treinta son por desapariciones. Se hacen presentes numerosas recomendaciones por abusos de autoridad y policiacos, por negligencia de las autoridades para otorgar protección a mujeres que han sido víctimas de múltiples violencias, particularmente familiar, violencia obstétrica y acoso sexual.

Resulta particularmente grave una denuncia respecto a que en diversas ocasiones se permitieron traslados masivos de mujeres privadas de la libertad a la Comisaría de Prisión Preventiva y, en particular, el realizado el 24 de marzo de 2020, donde fueron llevadas 64 mujeres a un evento lúdico en el que hubo consumo de alcohol, dos de esas mujeres eran pacientes psiquiátricas (147/2021). Ese año acumula 125 recomendaciones sobre políticas de igualdad y acceso a una vida libre de violencia.

También hay numerosas denuncias de abusos contra la niñez, ya sea de carácter sexual, abuso de autoridad o acoso escolar.

Balance

En el periodo de 2018 a 2021 en Jalisco, y para hacer un balance del trabajo realizado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ), hay

dos acontecimientos que resultan muy relevantes: el problema de la inseguridad, que a nivel local se traduce en el incremento de robos, masacres, feminicidios, abuso sexual, homicidios, desapariciones, fosas clandestinas, crisis forense, desplazamientos forzados; y el de la pandemia de la covid-19 (2020 y 2021), que también tuvo repercusiones en el tema de seguridad.

Inseguridad y violencia

Durante 2018 se emiten por parte de la CEDHJ dos recomendaciones generales vinculadas con la inseguridad; son pocas recomendaciones que se han emitido con esa amplitud (una en 2016, tres en 2018 y una más en 2020), también son conocidas como "macro recomendaciones".

La primera de 2018 se refiere al "derecho a la seguridad ciudadana y los derechos humanos de las comunidades universitarias de Jalisco", y se publica el 13 de marzo (CEDHJ, 2/2018), de acuerdo con información de la propia CEDHJ, se dirigieron 81 puntos recomendatorios en materia de seguridad, prevención, vida digna y desarrollo de adolescentes, al gobernador constitucional del Estado, al Congreso del Estado, al fiscal general, al titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, a los presidentes municipales de los ayuntamientos de El Salto, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapopan y a la presidenta de San Pedro Tlaquepaque (CEDHJ, 2021, p. 123).

Es una recomendación que respondía a las exigencias de seguridad por parte de los universitarios, tanto de la Universidad de Guadalajara (UdeG) a través de su federación estudiantil, como del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y otras universidades. En el cuerpo de la recomendación se señalan como argumentos que diversos medios de comunicación dan cuenta de las situaciones de inseguridad que han denunciado universitarios:

> El motivo de la presente investigación fue la información difundida en medios de comunicación, en las voces de la comunidad estudiantil y de organismos de la sociedad civil, a través de los cuales se da a conocer a la opinión pública una serie de hechos que constituyen violaciones de derechos

> fundamentales, principalmente los derechos a la vida, a la seguridad, a la paz, a la integridad y seguridad personal (CEDHJ, 2/2018, p. 2).

En el análisis de la recomendación se hace un recuento de los programas que existen para la atención de la inseguridad por parte de diferentes instancias, y las quejas que se presentaron ante la CEDHJ sobre la temática durante el 2017, destacando el homicidio de un joven afuera de un plantel universitario al pretender robarle su teléfono móvil.

En el apartado IV las recomendaciones se dividen en generales y especificas hacia cada autoridad, para el gobernador se solicita: que contribuya a fortalecer la coordinación para combatir la inseguridad; que en coordinación con los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara, universidades, cámaras empresariales y la sociedad civil organizada, lleven a cabo foros, seminarios y congresos sobre el tema de prevención del delito; que se incorporen campañas de respeto a los derechos humanos y promoción de los mismos a través de los medios de comunicación o redes sociales; atender la problemática de las condiciones en que laboran los elementos de Seguridad Pública del Estado y que se giren instrucciones para integrar un comité interdisciplinario gubernamental, y con la inclusión de los distintos actores sociales organizados para evaluar el cumplimiento de la presente recomendación.

La recomendación general 2/2018 es un documento de 92 páginas que cierra con una serie de peticiones a diversas instancias, pero en esa macrorrecomendación no se hace referencia a las desapariciones de jóvenes universitarios, aunque en febrero de 2016 Jorge Eduardo Martínez Gómez, estudiante de CUCEA, desapareció sin que hasta la fecha haya sido localizado; en agosto de 2017 desaparece el alumno de CUCIENEGA César Ulises Quintero García; y en diciembre de 2017 es localizado sin vida José Joel González González, recién egresado de CULAGOS, que había sido reportado como desaparecido en noviembre de ese mismo año.

Apenas una semana después de la recomendación general desaparecen Javier Salomón Aceves, Jesús Daniel Díaz García y Marco Francisco García Avalos, estudiantes de la Universidad de Medios Audiovisuales (CAAV) que —según reportaron las autoridades— habrían sido asesinados y sus cuerpos disueltos en ácido.

Entre los universitarios que están o fueron desaparecidos después de la macrorrecomendación sobre los derechos humanos de las comunidades universitarias de Jalisco, se encuentran Juan Carlos Castañeda, de la Preparatoria Regional de Autlán, y Edgar Osvaldo Gurrola Montenegro, estudiante la Escuela Politécnica (ambos de UdeG), quienes desaparecen en julio de 2018 y siguen sin ser localizados; Adrián Ponce Morales estudiaba en CUCIENEGA y desaparece en 2019, sin ser localizado hasta ahora.

Hay universitarios que fueron desaparecidos para posteriormente ser localizados sin vida, como Vicente de Jesús Hermosillo Hernández (2019), estudiante del CUCSH; Athziri Sánchez (2019), estudiante del CUCSH; Noelia Nitzayé de la Torre Muñoz (2020), estudiante de CUCEI; los hermanos José Alberto (estudiante del CUCSH), Ana Karen y Luis Ángel González Moreno (2021); y Jaime Jonathan Lira Torres (2021), de CUCEA, quien desaparece junto con otros tres jóvenes de la colonia Echeverría, y posteriormente fueron localizados sin vida. (Serrano 2021, Gaceta UdeG).

La macro recomendación es un avance en la visibilización de los problemas que aquejan a la comunidad universitaria, pero hace falta profundizar para incluir todas las dimensiones que se entrecruzan y retomar el seguimiento al cumplimiento de esta. Los espacios universitarios y sus entornos deben estar libres de violencias.

La segunda recomendación general se refiere al grave problema del incremento a las desapariciones en el estado de Jalisco (21 de marzo del 2018), se denomina "Sobre el derecho a la protección de todas las personas contra la desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, en el estado de Jalisco" (CEDHJ, 3/2018). A decir de la propia Comisión, esta recomendación incluye 65 puntos, de los cuales nueve son recomendaciones de carácter general y 56 de carácter particular, así como 112 acciones específicas y seis peticiones. Entre otras, se dirigen a las siguientes autoridades: a los titulares de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, así como a los 125 ayuntamientos del Estado, y de manera específica al fiscal general del Estado, al director del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Jalisco y peticiones a los senadores y diputados por Jalisco del Congreso de la Unión (CEDHJ, 2018, p.87).

La recomendación general 3/2018 consta de 238 páginas, en esta recomendación se entra directo a referir informes de instituciones y hacer

seguimiento de las propias quejas sobre el tema "en los registros de la CEDHJ del 2007 al 7 de marzo de 2018 habría 205 quejas relacionadas directa o indirectamente con personas desaparecidas, incluyendo desaparición forzada", también se recurre a datos de colectivos de búsqueda como FUNDEJ, y de organizaciones defensoras de derechos humanos como cepad y Data Cívica (CEDHJ, 3/2018, pp. 21-23).

En esta recomendación hay un aporte muy importante para el análisis del problema de las desapariciones en el estado, ya que establece un mapeo de hombres/mujeres desaparecidas por municipio, lo que permite visibilizar de manera regional cuáles son los lugares donde están sucediendo las desapariciones, así en el caso de los hombres hay una especie de "corredores" de las desapariciones en los municipios de la zona sur, Ciénega y la zona metropolitana Guadalajara.

Otros elementos valiosos de la recomendación son el reconocimiento a la labor que realizan los colectivos y sociedad civil, que califica como piedra angular para la consolidación de avances en la búsqueda de personas desaparecidas, la coadyuvancia y los hallazgos de numerosas fosas clandestinas, lo que significa también un factor de riesgo ante la presencia de grupos delictivos (CEDHJ, 3/2018, pp. 56-57).

Sobre el contexto general de las desapariciones, la recomendación general señala:

- La desaparición de personas presenta un espectro multidimensional que se conforma de diversos factores que pueden y deben identificarse para tener información, y estadísticas de su realización y comportamiento y para poder implementar acciones de prevención.
- Es innegable que existe una grave crisis debido a las deficiencias estructurales con las que cuenta para enfrentar dicho fenómeno delictivo.
- La información y datos estadísticos reflejados en el apartado de antecedentes muestran serias disparidades y evidencian que no existe un procedimiento homologado con parámetros e indicadores similares.
- Es claro que no existe una metodología estandarizada para la captura de datos, registro y presentación pública de esa información; por lo mismo, no es posible considerar 100% confiable la misma.
- Existen omisiones, irregularidades y deficiencias y aumento notable de la desaparición forzada en nuestro estado, así como al estado lamentable de la atención que se ha brindado a las víctimas.

- Tanto las instancias de seguridad ciudadana o policía preventiva, como las propias de investigación y persecución del delito, no cuentan con programas o protocolos específicos o especiales de trabajo preventivo y estrategias en materia de seguridad contra la desaparición forzada y la desaparición de personas.

Si se observa la tendencia que se presenta en el primer trimestre de 2018 de quejas relacionadas con personas desaparecidas, y en específico por desaparición forzada, veremos que estamos ante un panorama desalentador, nada halagüeño, pues de seguir esa propensión se cuadriplicará la cifra.

En noviembre de 2018 se emite un informe especial sobre la situación que guarda la desaparición de personas en el estado de Jalisco, en el que se revisan los datos que instituciones como la propia CEDHJ y la Fiscalía General del Estado han recabado durante ese año, se hace el recuento de municipios que sí respondieron a la petición de la CEDHJ de informar sobre las desapariciones de sus localidades y se reporta el monitoreo de fosas clandestinas y cuerpos localizados en Jalisco. También se revisan las acciones institucionales para la prevención y combate a la desaparición de personas y el estado que guarda el cumplimiento a la recomendación general 03/2018, y se presentan algunas conclusiones y propuestas en el ámbito de las políticas públicas.

Con relación a las conclusiones del Informe especial de la CEDHJ (2018) sobre la situación de las desapariciones en Jalisco, son destacables los siguientes puntos:

- La desaparición de personas, ya sea forzada o cometida por particulares, es una violación grave a múltiples derechos humanos.
- La comisión del delito de desaparición subsiste se ha incrementado y se presenta cuantitativamente en un contexto de inseguridad ciudadana y alta incidencia delictiva.
- A pesar de su tajante prohibición y agravada sanción normativa, en la realidad social aparece no solo visible su persistencia, sino un alto índice de impunidad reflejado en la prácticamente nula actividad punitiva y bajo número de localización de personas.
- Las diferentes instancias y autoridades, en los ámbitos de sus competencias, no han asumido con determinación la obligación constitucio-

nal de promover, prevenir, proteger y garantizar el derecho humano a la protección de todas las personas contra la desaparición forzada y desaparición cometida por particulares
- Para las nuevas instancias de gobierno y todas las entidades públicas, sigue vigente el reto de su total eliminación —refiriéndose a la desaparición—.

Al revisar en conjunto la recomendación general 3/2018 y el Informe Especial sobre Desapariciones (2018), se puede contrastar que no todas las autoridades señaladas en la recomendación se han pronunciado por su aceptación, que la mayoría no ha informado de avances para la implementación y las autoridades que lo han hecho refieren acciones parciales. Con relación a los Municipios, la mayoría incumplió con la información solicitada respecto al número de desapariciones. Se evidencia la ausencia de planes, estrategias y vinculación entre las autoridades involucradas para atender la problemática. También se refiere al desgaste del personal, exceso de trabajo y condiciones poco favorables para que el personal pueda realizar su labor de la mejor manera posible.

La recomendación 3/2018 tiene la virtud de advertir la grave problemática a la que se está enfrentando el Estado con relación a las desapariciones: la ausencia de acción por parte de autoridades, cifras poco confiables al carecer de un registro metodológico estandarizado, que no existe la vinculación entre instituciones que se requiere para atención y prevención, establece una mirada oportuna sobre los espacios territoriales en los que están ocurriendo las desapariciones.

El asesinato de Giovanni López y la desaparición forzada en las manifestaciones en el contexto de la pandemia de la covid-19

En el Informe especial sobre detenciones arbitrarias en el contexto de las medidas sanitarias durante la pandemia por la covid-19 de marzo de 2020, la CEDHJ analiza las condiciones en que se emitieron las medidas para prevenir y contener la pandemia en lo local, y que ante el punto crítico de contagios señalado por el gobernador en abril, se incluye la determinación

de que "entre otras medidas obligatorias, el aislamiento físico y el uso de cubrebocas, se sancionaría a quien no lo cumpliera y la fuerza pública tendría la encomienda de hacerlo cumplir", la CEDHJ de Jalisco refiere que de inmediato se puso en contacto con secretario de Gobierno y municipios para orientar sobre el alcance y sentido de las medidas, a "fin de evitar que los vigilantes de las mismas incurrieran en actos discrecionales fuera del marco legal nacional" (CEDHJ, 2020, p. 5).

La CEDHJ realiza un monitoreo de medios encontrando que durante abril fueron detenidas 68 personas en una sola semana por no acatar las disposiciones, que en la zona metropolitana Guadalajara (mayo) se registraron 412 personas arrestadas y documenta que en tres meses se recibieron 32 quejas interpuestas por ese motivo y una queja colectiva que integra 214 quejas más. En el informe se documentan tres casos emblemáticos en diferentes municipios: en Tala (abril del 2020), por abuso policiaco cuando una persona acudía a comprar comida sin el cubrebocas; en Chapala (mayo 2020), de un director de preparatoria de la UdeG, a quien se le impidió pasar a la localidad por no contar con la credencial de elector que acreditara su residencia, y la detención en Ixtlahuacán de los Membrillos del ciudadano Giovanni López, argumentando que no tenía puesto el cubrebocas y eso constituía una falta administrativa, la familia fue a buscarlo para conocer su situación legal y les informaron que había fallecido.

Las circunstancias de muerte de Giovanni López se documentaron por parte de la CEDHJ en un informe especial que se publica en junio del 2020, se señala el homicidio como ejecución extrajudicial y se analizan los factores institucionales que contribuyeron a la ejecución (CEDHJ, 2020, pp. 27-29), descatando dos: ausencia de regulación estatal en la legislación secundaria de los lineamientos, tratándose de arrestos administrativos que cumplan a cabalidad con los parámetros constitucionales de audiencia previa; y ausencia de regulación, por el cual se tipifique la ejecución extrajudicial en cumplimiento con los lineamientos que ha emitido las Naciones Unidas. Sin embargo, podría señalarse que más allá de esos dos elementos técnicos que señala la CEDHJ, la ejecución de Giovanni López responde a la impunidad y abuso de poder con la que actúa, en reiteradas ocasiones, el personal de las policías, de hecho, en las recomendaciones de 2018, 2019,

2020 y 2021 el excesivo uso de la fuerza y violencia en el ejercicio de sus funciones aparecen documentadas reiterativamente.

Frente a las reiteradas muestras de abuso policiaco que se expresaron en detenciones arbitrarias, y ante la ejecución del ciudadano Giovanni López, la ciudadanía convocó al Centro Histórico de Guadalajara para protestar. Durante la manifestación diversas corporaciones cometieron uso excesivo de la fuerza o abuso de poder en contra de participantes, y frente a la represión se convoca nuevamente a concentrarse en los días posteriores. La CEDHJ emitió un informe al respecto denominado "Informe especial sobre las violaciones a derechos humanos cometidas durante las manifestaciones ocurridas en Guadalajara del 4 al 9 de junio de 2020", que se documentan mediante videos, fotografías, comunicados oficiales, posicionamiento en medios de comunicación y testimonios de las víctimas por los abusos de poder y la tortura.

El informe destaca los numerosos derechos humanos vulnerados como son el derecho humano a la legalidad y seguridad jurídica; libertad personal; integridad personal; seguridad personal; derecho a trato digno; derecho a la propiedad; libertad de reunión y libre manifestación de ideas, y refiere que las detenciones arbitrarias contra manifestantes fueron desapariciones forzadas. En las conclusiones señala que:

> [...] esta defensoría pública documentó serias violaciones a los derechos humanos de personas en situación de vulnerabilidad, ya que al menos quedó acreditado que 8 menores de edad y 4 mujeres fueron privados de su libertad de manera arbitraria y con lujo de violencia, sumado a las víctimas de desaparición forzada (CEDHJ, 2020, p. 91).

Las observaciones para las autoridades incluyen las de atención inmediata a las víctimas, medidas de reparación del daño y un acto de disculpa en el que las autoridades se comprometan a garantizar el derecho a la libre manifestación y protesta. Se pide al fiscal del Estado que dé continuidad a las investigaciones sobre los hechos, se identifique a los autores materiales e intelectuales y se sometan al procedimiento judicial respectivo para que se garantice a las víctimas el acceso a la verdad, a la justicia y la reparación integral del daño.

Lamentablemente, a dos años de lo que se ha conocido popularmente como "el halconazo tapatío", aún no se logra el acceso a la justicia, la sociedad civil continúa reclamando la verdad y la sanción a los responsables de las graves violaciones de derechos humanos perpetradas, principalmente se exige saber qué autoridad o autoridades dieron la orden para la actuación represiva de las fuerzas de seguridad.

Perspectivas

Para fortalecer el trabajo de la Comisión es necesario garantizar su autonomía e independencia de los demás poderes, para consolidarse como una instancia vigilante de los derechos humanos en Jalisco que tenga un fuerte peso político para que sus recomendaciones se atiendan a cabalidad.

En este balance de cuatro años hay importantes aportes, principalmente en los temas que más han afectado a las y los jaliscienses como la violencia contra las mujeres, crisis forense, desapariciones y la actitud represiva por parte de las autoridades en el contexto de la pandemia de la covid-19, pero aún faltan muchos grupos vulnerables por atender en sus demandas y establecer los mecanismos necesarios para que se vigile el cumplimiento de las recomendaciones.

Referencias

CEDHJ (28 de enero de 1993). Decreto 15028 Periódico Oficial del Estado de Jalisco. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/680586/11_CONVENIO_MARCO_DE_COORDINACION_CEAV-CEDHJ.pdf

CEDHJ (13 de marzo de 2018). Recomendación general 2/2018. Sobre el derecho a la seguridad ciudadana y los derechos humanos de las comunidades universitarias de Jalisco. En http://CEDHJ.org.mx/recomendaciones/emitidas/2018/Recos%20Gral/Reco%20Gral_2%202018.pdf

CEDHJ (21 de marzo 2018). Recomendación general 3/2018. Sobre el derecho a la protección de todas las personas contra la desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, en el estado de Jalisco. En http://CED-

HJ.org.mx/recomendaciones/emitidas/2018/Recos%20Gral/Reco%20Gral_3%202018.pdf

CEDHJ (2018). Informe Especial sobre la situación que guarda la desaparición de personas en el Estado de Jalisco. En http://CEDHJ.org.mx/recomendaciones/inf.%20especiales/2018/Informe%20especial%20sobre%20la%20situacion%20que%20guarda%20la%20desaparicion%20de%20personas%20en%20el%20estado%20de%20Jalisco%202018.pdf

CEDHJ (2018). Informe especial sobre el proceso de inhumación de personas fallecidas no identificadas, realizado del 22 de septiembre al 07 de diciembre de 2018 en el contexto de la contingencia provocada por la acumulación de cadáveres en el IJCF. En http://CEDHJ.org.mx/recomendaciones/inf.%20especiales/2018/INFORME%20DEFINITIVO.pdf

CEDHJ (21 de marzo de 2020). Informe especial sobre detenciones arbitrarias en el contexto de las medidas sanitarias durante la pandemia por SARS-CoV2 (covid-19). En http://CEDHJ.org.mx/recomendaciones/inf.%20especiales/2020/INFORME%20ESPECIAL%20MANIFESTACIONES%2017%20de%20junio%20de%202020.pdf

CEDHJ (6 de junio de 2020). Informe especial sobre el caso Giovanni López del municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos. En http://CEDHJ.org.mx/recomendaciones/inf.%20especiales/2020/INFORME%20ESPECIAL%20SOBRE%20EL%20CASO%20GIOVANNI.pdf

CEDHJ (11 de junio de 2020). Informe especial sobre las violaciones a derechos humanos cometidas durante las manifestaciones ocurridas en Guadalajara del 4 al 9 de junio de 2020. En http://CEDHJ.org.mx/recomendaciones/inf.%20especiales/2020/Informe%20detenciones.pdf

CEDHJ (s. f.). Informe Anual 2018. En http://CEDHJ.org.mx/informes/CEDHJ-ANUAL-2018.pdf

CEDHJ (s. f.). Informe anual de actividades 2021. Tomo I, Defensa. En http://CEDHJ.org.mx/informes/Informe%20de%20actividades%202021%20-%20TOMO%20I%20Defensa.pdf

CEDHJ (s. f.). Recomendaciones del 2018. En http://CEDHJ.org.mx/reco2018.asp

CEDHJ (s. f.). Recomendaciones del 2019. En http://CEDHJ.org.mx/reco2019.asp

CEDHJ (s. f.). Recomendaciones del 2020. En http://CEDHJ.org.mx/reco2020.asp

CEDHJ (s. f.). Recomendaciones del 2021. En http://CEDHJ.org.mx/reco2021.asp

DOF (6 de junio de 1990). Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Go-

bernación. En https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990

DOF (28 de enero de 1992). Decreto por el que se reforman los artículos 30., 50., 24, 27, 130 y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646748&fecha=28/01/1992#gsc.tab=0

SERRANO, J. (7 de junio de 2021). Los que no dejamos de buscar. *Gaceta UdeG*. En http://www.gaceta.udg.mx/los-que-no-dejamos-de-buscar/

8. Desconfianza, opacidad y lejanía con las víctimas

Anna Karolina Chimiak

En los últimos años la crisis de derechos humanos en México ha sido más evidente. Ante el aumento de violencia y de colusión entre autoridades y grupos del crimen organizado, las violaciones graves a los derechos humanos no solo no han cesado, sino que se cometen de manera generalizada en gran parte del país, lo cual ha sido confirmado por diversos organismos internacionales en sus informes.

Jalisco no dista de este panorama. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), más del 76% de la población del estado lo describe como inseguro. Además, conforme al reporte Hallazgos 2020 de México Evalúa, la impunidad en Jalisco llegó a ser más del 94%, lo que ha impedido el ejercicio de los derechos de las víctimas, además de incentivar la repetición constante en la comisión de los abusos. La incapacidad del Estado para garantizar la justicia, desconfianza, violencia institucional, falta de transparencia y miedo a represalias han sido unas de las causas por las cuales, de acuerdo con la Envipe, el 92.9% de víctimas decide no acudir ante las instituciones para denunciar el delito. Frente a la crisis de desapariciones de personas, ocupando Jalisco el primer lugar a nivel nacional en esta categoría desde el año 2019, altos índices de feminicidios y homicidios y el número incrementado de hallazgos de fosas clandestinas, las acciones institucionales no han sido suficientes. En la actual administración gubernamental ha prevalecido la práctica de no reconocer y minimizar las problemáticas sociales, así como desacreditar y hasta reprimir las voces críticas o señalamientos.

La poca efectividad de las medidas implementadas para garantizar los derechos fundamentales y consolidar el Estado de Derecho se confirma

en el Índice de Estado de Derecho en México 2021-2022 realizado por *World Justice Project*, en el que Jalisco ocupa el lugar 24 a nivel nacional en la categoría de impartición de justicia y 27 en corrupción. Una tendencia relevante que menciona el informe es el debilitamiento de los contrapesos institucionales a las autoridades estatales, lo que adquiere aún más relevancia en Jalisco, cuyos principales poderes públicos a partir del año 2018 se encuentran dominados por el partido político Movimiento Ciudadano, y donde las graves violaciones han empeorado desde entonces.

Ante este complejo panorama, el papel de los organismos públicos de derechos humanos (OPDH), y en lo particular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), resulta fundamental. Su mandato y facultades se centran en proteger y promover los derechos, y ser un contrapeso real y efectivo para combatir la impunidad y las arbitrariedades del Estado, al igual que abonar a la prevención, reconstrucción del tejido social y consolidación de valores basados en la justicia y reparación integral.

Históricamente, el surgimiento de la figura del *Ombudsperson* responde a las demandas del fortalecimiento de la democracia. En los procesos de transición democrática, los OPDH han sido esenciales para crear un puente entre la sociedad civil y el gobierno, como un mediador de conflictos sociales, a fin de que prevalezca un Estado de Derecho, donde la promoción y protección de los derechos humanos sean un asunto prioritario, además de señalar a las autoridades las obligaciones que deben cumplir, al igual que vigilar y promover acciones para que los marcos jurídicos sean compatibles con lo establecido por organismos internacionales en materia de derechos humanos, como señala Plascencia Villanueva (2015). Entre los principales referentes que han contribuido en la consolidación de las instituciones nacionales de derechos humanos en estados democráticos se encuentran los principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993, los cuales constituyen un conjunto de recomendaciones internacionales que establecen las competencias y atribuciones de dichas instituciones, su composición, así como garantías de independencia y pluralismo, entre otras características que durante décadas han guiado su labor. También existen los principios sobre la Protección y la Promoción de las Instituciones del Defensor del Pueblo, conocidos como Principios de Venecia, adoptados en 2019, y que contienen una actualización de los estándares y buenas prácticas enfocadas a resolver las problemáticas y

necesidades que enfrentan los OPDH, para fortalecer su funcionamiento y buscar una homogeneidad, pero a su vez adaptándose al contexto socio-político y cultural de cada Estado. Cabe señalar que, en 2020, mediante la resolución 75/186, los Principios de Venecia se convirtieron en los estándares internacionales.

Aunque en México la conformación de las comisiones de derechos humanos inició antes de la aprobación de los Principios de París, estos han impactado en su desarrollo a lo largo de los años. La creación de la CEDHJ, en 1993, representó un paso relevante para que se vigile y se corrijan las deficiencias en la actuación de las autoridades estatales y para atender desafíos urgentes en la consolidación de la democracia y protección de los derechos humanos. De acuerdo con la Ley de la CEDHJ y su reglamento interior, las facultades de la Comisión se concentran principalmente en la supervisión de las actividades de la administración pública y violaciones a derechos humanos, emitir informes sobre la situación de los derechos humanos, impulsar reformas y armonización jurídica y elaborar programas educativos, al igual que dar seguimiento a las quejas ejerciendo su función cuasi jurisdiccional para contribuir en el acceso a la justicia.

Eficacia y cercanía con víctimas

La eficacia debe analizarse con base en los principios que orientan su actuación. De acuerdo con lo señalado en el Programa de Capacitación y Formación de la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2011, p. 43), la eficacia operacional busca "optimizar las soluciones en cada caso concreto, tomando como referente principal la efectiva satisfacción, el respeto y la garantía de los derechos humanos". En este sentido, las atribuciones y principios que rigen la operación de la CEDHJ abonan a que las medidas implementadas brinden soluciones adecuadas en tiempos acotados, guiadas por los más altos estándares de protección, promoviendo cambios estructurales y asegurando recursos efectivos para las personas cuyos derechos han sido vulnerados. El enfoque no es solamente alcanzar el mayor número de casos investigados o atenciones, sino medir los resultados, la capacidad de atender los objetivos y resolver los conflictos ante situaciones de violaciones a derechos humanos.

La CEDHJ, al llevar a cabo un rol de vigilancia, constituye una vía de acceso a la justicia. Conoce de oficio o a petición de parte las quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos que provienen de actos u omisiones de las autoridades y realiza investigaciones. Su finalidad es coadyuvar a la resolución de conflictos derivados de estas violaciones y promover los procesos de justicia, verdad, memoria y reparación integral. El rol de la CEDHJ no es generar acciones solo en respuesta a las quejas presentadas, sino asumir una actuación proactiva y encaminada a la prevención.

Las características del procedimiento de investigación deben poner en el centro a las víctimas y ser accesibles, ágiles y flexibles a diferencia de los procedimientos jurídicos más formales. Si bien la Ley de la CEDHJ, su reglamento interior y manuales de servicio establecen los principios y pasos básicos que corresponden a la recepción, integración y resolución de quejas, estas tienen carácter limitado y no abonan a la plena garantía de los derechos de las víctimas y su participación en los procesos, como indican los estándares nacionales e internacionales en la materia que deberían ser considerados.

Cabe puntualizar que, en la práctica, las investigaciones de la CEDHJ no han sido realizadas a profundidad, ni se abordan las causas estructurales y los patrones sistemáticos de las violaciones a los derechos humanos para evitar su comisión a futuro. Conforme a los testimonios de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos que ha orientado el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD), obtenidos mediante las entrevistas informales, en la integración de las quejas presentadas, no se les han brindado actualizaciones sobre los avances de investigaciones, no se han realizado reuniones durante el proceso para atender sus necesidades, y tampoco se han evaluado los impactos que han vivido para considerarlos en la recomendación y construcción de las medidas de reparación integral. En algunas ocasiones, la CEDHJ ha renunciado a recibir quejas hasta que no sean interpuestas las denuncias, y de manera constante ha negado proporcionar copias de expedientes. Las víctimas percibieron un trato instrumental y burocrático, y fueron sometidas a prácticas viciadas bajo esquemas de relaciones del poder desiguales, siendo la CEDHJ lejana de su rol de garante de los derechos de las víctimas.

Incluso, en algunas ocasiones la misma CEDHJ ha puesto en riesgo a las víctimas al visitarlas en los centros penitenciarios de manera ostentosa, lo cual ha generado su desistimiento de las quejas y represalias, o al

encargar a un funcionario, quien previamente laboraba en el Gobierno de Jalisco y fue responsable del maltrato y violaciones a los derechos de la víctima, integrar la queja, generando más revictimización y un claro conflicto de interés. Cabe mencionar que para algunas víctimas que ya cuentan con una recomendación, la CEDHJ tuvo contacto con ellas solo en dos ocasiones: al recibir la queja y al avisar sobre la emisión de la recomendación, y posteriormente no hubo seguimiento para el cumplimiento de las recomendaciones.

Resulta relevante recordar que en México a raíz de la exigencia de las víctimas se ha logrado fijar un estándar más alto en materia de sus derechos, como lo fueron la creación de marcos normativos a partir de las acciones del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad o del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México. Por esta razón, es necesario que la institución garante de derechos humanos actualice sus procedimientos e incorpore los criterios más avanzados en sus prácticas cotidianas, no excluyendo a las víctimas en el seguimiento de sus propios casos.

Asimismo, ante el incremento de quejas, se ha observado una tendencia de acumular las investigaciones bajo el principio de concentración, de acuerdo con el marco jurídico de la CEDHJ. En este sentido, las quejas pueden acumularse cuando se adviertan acciones que impliquen violaciones reiteradas y patrones de trasgresión constante de derechos humanos que deriven de la actuación de personas servidoras públicas, que pertenezcan a la misma dependencia, o las quejas correspondan a un determinado grupo vulnerable y los hechos sean cometidos por la misma autoridad, sin que se perjudique el análisis de cada caso particular y recomendaciones de sanciones individuales.

Cabe recordar que esta práctica se acentuó a partir del año 2019 con la recomendación 25/2019, que abarcaba 73 casos; sin embargo, estos casos documentados fueron cometidos por diversas autoridades, en varias regiones de Jalisco y con diferentes *modus operandi*, y no evidencian la sistematicidad de los hechos. Además, esta recomendación en específico tampoco ha atendido las necesidades de las víctimas; se han invisibilizado los impactos crónicos y se ha minimizado la memoria sobre lo ocurrido, reduciendo las violaciones graves continuadas por años a las estadísticas dentro de la resolución. Cabe puntualizar que de acuerdo con el análisis de la información obtenida vía transparencia, en lo que corresponde a la problemática forense y de desa-

parición de personas, durante la presidencia de Alfonso Hernández Barrón (2017-2022) se emitieron 14 recomendaciones específicas que involucraron un total de 780 quejas correspondientes a víctimas directas e indirectas.

De igual manera, el contexto obliga a la CEDHJ no solo a innovar las formas de integrar las quejas, sino también desarrollar nuevas estrategias de acercamiento con las víctimas, particularmente de los grupos de población más vulnerables, quienes enfrentan mayores obstáculos para el acceso a la justicia. Por lo que sería importante que dentro del organismo se ajuste la estructura organizacional a fin de garantizar la proximidad con la población y revertir el abandono y desconfianza de las víctimas. Es preciso señalar que fomentar la accesibilidad no es solo reducir la distancia física y aumentar el conocimiento sobre la institución, sino también perfeccionar cuestiones de procedimientos y de comunicación.

Para reforzar la eficacia de la CEDHJ y atender los conflictos sociales, es fundamental que la Comisión cumpla con sus atribuciones legales de forma plena y explore las experiencias de otros OPDH. La práctica de violaciones a derechos humanos generalizadas y sistemáticas obligó a utilizar diversas herramientas para ampliar e innovar las lógicas de trabajo, y más allá de resolver los casos concretos, orientarse hacia la documentación y erradicación de las problemáticas lacerantes del tejido social y de grupos de población vulnerables e ignorados. Durante el periodo analizado, algunas de ellas han sido las medidas cautelares, aunque estas han servido más como herramienta reactiva que para prevenir daños irreparables: por un lado, la emisión de cinco recomendaciones generales, fundamentales para evaluar la implementación de las políticas públicas y generar las propuestas de mejora; y por otro, los informes especiales cuyo objeto es documentar y abordar la complejidad de distintas problemáticas en la materia, y cuya elaboración incrementó en más de 600% durante el mandato de Alfonso Hernández Barrón (2017-2022), comparando con la administración de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián (2012-2017).

De igual manera, frente a la crisis de desapariciones forzadas en Jalisco, es relevante potenciar el uso de atribuciones tradicionales y olvidadas de los OPDH, como es, por ejemplo, el recurso extraordinario de exhibición de persona. Sobre este último aspecto, cabe señalar que la CEDHJ (vía transparencia) confirmó que nunca ha aplicado este tipo de recursos, lo cual preocupa, porque existen casos concretos donde se compartió con la

Comisión la sospecha de que la persona se encontraba detenida arbitrariamente y el organismo no informó sobre esta facultad, ni aplicó el recurso.

Otra de las atribuciones relevantes de la CEDHJ, cuyo cumplimiento fue poco eficaz ante el contexto y no ha contribuido en desarrollar cambios estructurales que consideren las necesidades de la población, es brindar la asistencia técnica, al igual que la formulación y presentación de propuestas sobre las modificaciones al sistema jurídico y a políticas públicas que conduzcan al establecimiento de mejores estándares de protección. Ante ello, la CEDHJ (vía transparencia) se ha limitado a señalar de forma general que ha emitido diversos instrumentos de defensa con peticiones a las autoridades a efectos de generar políticas públicas, sin mencionar las propuestas concretas y si estas fueron aprobadas. Es preciso destacar el papel pasivo y limitado de la CEDHJ en los procesos de creación de leyes e instituciones en materia de desaparición y de víctimas en la entidad (2016-2021), de acuerdo con las minutas de las reuniones realizadas y el análisis del , quien participó de manera directa en dichos espacios.

Cabe mencionar que, ante el escenario de impunidad, uno de los retos para ejercer la función de supervisión de la CEDHJ es el seguimiento a la actuación del Poder Judicial, de tal forma que no puede admitir quejas sobre el mismo y menos examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo. Ante los hechos notorios que confirman la creciente corrupción y colusión entre las autoridades de todos los poderes públicos y el crimen organizado, para tener un impacto más efectivo es necesario reforzar la reflexión del rol de los OPDH, en relación al cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos por parte del Poder Judicial, sin que se vulnere su independencia. Bajo esta lógica existe también importante debate sobre la investigación de violaciones a derechos humanos cometidas por actores particulares, partiendo de la obligación positiva del Estado de proteger los derechos fundamentales, independientemente si los actos provienen de sujetos públicos o del sector privado.

Legitimidad y autoridad moral

Al determinar la existencia de violaciones de los derechos humanos, la CEDHJ tiene la facultad de emitir recomendaciones públicas y autónomas, ejerciendo su labor de fiscalización de las autoridades y de observancia de

los derechos humanos. Las recomendaciones incluyen propuestas de medidas para impedir la continuación de las violaciones y evitar su repetición, al igual que reparar los daños ocasionados. Si bien las recomendaciones tienen carácter no vinculante, su señalamiento constituye una reprensión pública que puede llevar a iniciar los procedimientos de responsabilidad correspondientes.

El cumplimiento de las recomendaciones depende en gran medida de la legitimidad y autoridad moral de los OPDH, entendida como el poder por el que "una institución o personalidad moral se arrogan el derecho para imponer (autorizar, prohibir, regular) modos de comportamiento", de acuerdo con Vázquez Gutiérrez (2002, p. 46). Este poder se construye a partir de los resultados de trabajo de la institución y resolución de las causas sociales, su postura ética, la credibilidad o la autonomía, incluido el proceso de designación de su titular, y no requiere contar con métodos de coerción para influir a las autoridades para el cumplimiento de las recomendaciones.

Durante la presidencia de Alfonso Hernández Barrón en total se emitieron 593 recomendaciones. Este último dato representa 120.45% más recomendaciones que las emitidas (269) durante el último periodo de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián. A fin de analizar su cumplimiento, la CEDHJ por transparencia ha instruido verificar la información en su página web, sin que se compartiera la información requerida y, además, con la explicación que no está obligada a entregar las constancias que confirman el cumplimiento de los puntos recomendatorios. Al revisar el espacio virtual referido, los datos compartidos tienen carácter general, lo que imposibilita el seguimiento puntual a los avances, así como conocer las medidas tomadas para reparar los derechos vulnerados.

Por lo anterior, para conocer el cumplimiento de las recomendaciones en la práctica se realizó el acercamiento con las víctimas, considerando que el enfoque principal de las mismas debe centrarse en la efectiva restitución de sus derechos, sin alejarse del reconocimiento de la responsabilidad del Estado. Sin embargo, con base en sus testimonios y la experiencia del CEPAD, es posible afirmar que la CEDHJ no ha desarrollado la práctica de actualizarles sobre la implementación de recomendaciones y ni siquiera informarles sobre sus derechos. Algunas víctimas han señalado que no perciben las recomendaciones como herramientas de acceso a la justicia, e incluso, a tres años de la recomendación, ni siquiera supieron que podían

acceder a la reparación integral. Si bien la CEDHJ explicó por transparencia que para la construcción de medidas de reparación integral se basan en las leyes de derechos de víctimas, en realidad no se han generado mecanismos participativos para construirlas en conjunto con las víctimas, y las reparaciones se han reducido a una compensación económica, reafirmando que las recomendaciones se emiten más con otros fines que para responder a las necesidades de personas agraviadas.

El cumplimiento de las recomendaciones y la corrección de la actuación del Estado depende de su apertura, capacidad y voluntad, aunque a veces los costos políticos generados pueden ser más altos que las sanciones jurídicas. El carácter no vinculante de las recomendaciones implica tomar medidas proactivas para ejercer presión política y de esta manera compensar la falta de su fuerza coactiva.

Entre las medidas que aplica la CEDHJ para verificar y aumentar la efectividad de su cumplimiento, señala que son la notificación a la autoridad, elaboración de oficios de solicitud de avances, llamadas telefónicas, entrevistas, visitas de campo para verificar acciones informadas por las autoridades o mesas de trabajo. De acuerdo con la ley, las autoridades están obligadas a responder a las recomendaciones, y cuando las mismas no sean aceptadas o cumplidas, sus negativas deben ser fundadas, motivadas y públicas, y, además, a solicitud de la CEDHJ, el Congreso del Estado podrá llamar a las autoridades responsables para su comparecencia para conocer el motivo de su negativa. En la práctica, del 2013 a abril de 2022, la CEDHJ ha realizado esta solicitud en tres ocasiones. Aunque este proceso ayuda a que la sociedad establezca su propio criterio sobre la situación y se exponga la postura de las autoridades, de acuerdo con Carpizo (2011), esta medida podría también politizar el seguimiento a las recomendaciones.

Asimismo, la publicidad de las recomendaciones, así como la rigurosidad y exhaustividad de las investigaciones, pueden aumentar la presión moral y capacidad de persuadir, por lo que, como señala Bernal Ballesteros (2015), la autoridad podría sentirse moralmente obligada a cumplir, sin necesidad de coercibilidad. Además, la buena formulación y fundamentación de recomendaciones brinda certeza a la sociedad, y tal como indica González Pérez (2011), reducen las posibilidades de que las autoridades cuestionen contenidos de recomendaciones, y, por ende, expongan la labor de la CEDHJ y disminuyan su credibilidad. Al respecto, aún al haber realizado

la investigación técnica y objetiva ante la gravedad de la crisis forense en Jalisco, que culminó en la recomendación 10/2019, el Gobierno de Jalisco descalificó sus resultados y señaló públicamente que existen cuestiones de más relevancia y se nombró la resolución emitida como un documento de medio kilo. Esta situación representa un indicador de la creciente ausencia de legitimidad de la CEDHJ, puesto que el documento tan trascendental fue públicamente ignorado por las autoridades decisivas de Jalisco, sin que hubiera mayor reproche político o social.

Independencia

La legitimidad de la institución nacional de derechos humanos radica también en su independencia frente a distintos poderes públicos y privados, cuyos abusos se pretende vigilar. La independencia es esencial para su labor, y de acuerdo con Ávalos Vázquez (2019), garantiza la efectividad de sus funciones y el compromiso pleno con la defensa de los derechos humanos. Por lo que el establecimiento de las condiciones legales, materiales y presupuestarias para asegurar la autonomía, permite desarrollar la labor de observancia de derechos humanos sin intervención de cualquier poder o interferencia de intereses políticos particulares.

Asimismo, el proceso de elección de la persona titular del organismo de derechos humanos contribuye a su autonomía, y de esta manera fomenta su credibilidad. Por un lado, los Principios de París recalcan la relevancia de establecer garantías de independencia y asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales en el proceso; y, por otro, los Principios de Venecia incluyen los aspectos que refuerzan la imparcialidad, independencia y legitimidad de la institución tales como la publicidad, transparencia, legalidad y objetividad de la designación. El proceso de elección debe llevarse a cabo por el órgano legislativo, y es necesario que este se centre en los méritos y criterios objetivos, y regularizados. Según Lagunes López (2020), a fin de impedir las injerencias políticas, se requiere democratizar el proceso y garantizar efectiva participación ciudadana, lo que sería relevante considerando las críticas ante la politización y la opacidad de los procesos de designación de las personas a cargo de la CEDHJ en los años pasados, además de reflexionar sobre la posibilidad de extender el tiempo

del mandato de la persona titular y eliminar la posibilidad de su reelección consecutiva, en seguimiento a los Principios de Venecia.

La independencia implica también tanto el escrutinio público, pluralidad y compromiso con la sociedad para encontrar el balance de desempeñar su labor con distintos actores, y ante los conflictos sociales, colocar la protección de derechos humanos como el aspecto prioritario. Elizondo y Aguilar (2000) destacan que las relaciones con organizaciones de la sociedad civil deben ser objeto de atención del Ombudsperson, puesto que la legitimación proviene del respaldo de la comunidad que protege. En este sentido, se percibe que la CEDHJ ha actuado de forma cercana solo a ciertos grupos de víctimas y organismos civiles, con base en preferencias personales y privilegiando a algunas personas ante otras. Incluso, no se ha pronunciado ante fuertes actos de descalificación en contra de periodistas, víctimas y personas defensoras. Vía transparencia indicó que no se involucra en generar acciones al respecto.

Entre los años 2018 y 2021 han ocurrido varios momentos clave donde la CEDHJ ha tenido una postura afín a los intereses del Gobierno del Estado, sin actuar a favor de las víctimas, como fueron en 2018 la emisión de la medida cautelar de la destrucción de una de las cajas refrigerantes con cuerpos sin identificar, siendo la misma evidencia de lo acontecido, y la falta de oposición ante la elección del fiscal del Estado ante las recomendaciones en su contra por tortura. Incluso, en 2020 el titular de la CEDHJ tomó partido al no buscar generar presión social frente al reconocimiento oficial de la infiltración del crimen organizado en la estructura de la Fiscalía de Jalisco, y ante las desapariciones forzadas y tortura de más de 80 personas ocurridas el 5 de junio de 2020. Hernández Barrón actuó acorde a las necesidades del Ejecutivo del Estado, demostrando tibieza y proximidad con el fiscal durante la comparecencia en vez de confrontarlo, y, posteriormente, participó en un proceso simulado de mesas de trabajo con víctimas de los hechos que no tuvieron otro fin que recuperar la credibilidad del gobernador de Jalisco, incluso sin oponerse ante la apertura de la carpeta de investigación por el delito de abuso de autoridad, en vez de incidir en reconocer la comisión de delitos de tortura y desaparición forzada. Cabe señalar que estas mesas realizadas a la fecha no se han traducido en garantías de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral.

Rendición de cuentas y participación

De acuerdo con Ackerman (2006), la rendición de cuentas constituye uno de los fundamentos de creación de los OPDH que han sido considerados como agencias de supervisión, con el objetivo de combatir los abusos de poder y la corrupción, junto a la tarea de promoción y protección de derechos humanos. Montero de Alba (2019) destaca la evolución de las actividades, las cuales de centrarse solo en vigilar el actuar de autoridades en términos de su eficacia y responsabilidad, su enfoque se ha trasladado también hacia el análisis e incorporación de los estándares de derechos humanos más amplios.

Además, su autonomía operativa no significa que los mismos no están sujetos a mecanismos de escrutinio por otros órganos para verificar el cumplimiento de sus facultades. En el caso de la CEDHJ, su titular presenta ante el Congreso un informe anual y posteriormente, las y los diputados en una comparecencia pública cuestionan sus actividades. Aunque ante la relevancia e impactos de su labor, este procedimiento no ha sido suficiente ni exhaustivo, y tampoco se ha priorizado la construcción de otras herramientas que abonen a la rendición de cuentas y democratización de los procesos de la CEDHJ.

Otra tarea fundamental para los OPDH es fomentar la participación ciudadana como elemento esencial de la democracia y promover la adopción de mecanismos innovadores que garanticen la transparencia, el debate de calidad y la escucha de todas las voces en la toma de decisiones. Su actuación debe centrarse en reflejar las necesidades de la sociedad y los problemas que enfrenta, y hacer realidad sus demandas.

No obstante, en muchas ocasiones la CEDHJ no ha brindado respaldo a las exigencias de víctimas, colectivos y organizaciones de Jalisco, cuyo rol ha sido crítico y fundamental para la vigencia de los derechos humanos y la construcción de políticas públicas. La desconfianza y la tensión les ha colocado en dos lados opuestos, y se ha percibido que al organismo le interesa más el vínculo con autoridades en lugar de sumar esfuerzos y promover cambios por un bien común. Además, la institución se ha involucrado mayoritariamente en situaciones coyunturales, y no en agendas de lucha empujadas por años por personas defensoras y víctimas. Cabe resaltar que en Jalisco existen muy pocos mecanismos participativos en materia de derechos humanos y en la práctica, su construcción no ha sido el impulso ni resultado de acciones de la CEDHJ.

Promoción y difusión de derechos humanos

La apertura de espacios de rendición de cuentas y participación ciudadana resultan imposibles sin pleno acceso a la información. Los OPDH desarrollan actividades de divulgación a fin de crear conciencia sobre su papel, y elaboran informes públicos sobre el incumplimiento de la administración pública. Al respecto, en la publicación El Ombudsman y la Opinión Pública (2012), se señala que, al recibir y utilizar la opinión pública frente a sus acciones, también participan en la construcción de la misma cuando informan sobre hechos de interés público dentro del ámbito de su competencia. Las actividades de promoción, difusión y educación sobre derechos humanos aumentan la exigencia al Estado para que cumpla con sus obligaciones y contribuyen a generar una cultura de reconocimiento de derechos humanos, a fin de sensibilizar y prevenir las violaciones a futuro y consolidar la cohesión social.

Una de las principales herramientas para reconocer e informar sobre el trabajo de la CEDHJ ha sido el Informe Anual de Actividades, el cual consiste en la descripción de sus actividades y análisis de problemática de derechos humanos de Jalisco, sin embargo, ambos aspectos no se desarrollan de manera integral. Estos documentos suelen ser repetitivos, generales y poco digeribles. Si bien se han percibido avances, no constituyen una herramienta adecuada para monitorear la situación de derechos humanos, el cumplimiento de recomendaciones por parte de las autoridades, o conocer las estadísticas, indicadores o resultados de trabajo de la CEDHJ. Además, no se analizan aspectos estructurales que abonen a explicar las violaciones a derechos humanos, ni se abordan de forma sustantiva propuestas de medidas para atenderlas. Este informe, aparte de ser rendido ante los tres poderes públicos, deberá ser difundido de la manera más amplia posible para generar su relevancia política y acercar la CEDHJ a la sociedad. Debido a la existente distancia de la comisión con la ciudadanía no se ha generado su mayor interés sobre los informes, y ha habido un reducido involucramiento de la ciudadanía en el debate público, lo que ha evidenciado las limitaciones para legitimar la existencia de la CEDHJ.

De igual manera, aunque la CEDHJ cuenta también con la Unidad de Análisis de Contexto, se ha compartido muy poca información correspondiente a los patrones y factores sistemáticos y estructurales que contribu-

yen a las violaciones a derechos humanos en Jalisco, pese a que es relevante proporcionar esta información, a fin de abonar a garantizar el derecho a la verdad de la sociedad en conjunto. Por otro lado, si bien se cuenta con el acceso a algunas estadísticas públicas sobre las quejas y recomendaciones, hace falta un registro integral que brinde un panorama detallado sobre la situación de derechos humanos y permitir supervisar el cumplimiento de responsabilidades del Estado, además de servir como fuente para conocer la eficacia de la CEDHJ y definir estrategias de incidencia. Cabe señalar que la CEDHJ respondió vía transparencia que, a mayo de 2022, no cuenta con ninguna base de datos abierta.

En la práctica, la CEDHJ se ha destacado por ser poco transparente, proactiva e innovadora en el uso de herramientas tecnológicas y físicas para potencializar el acceso a la información y llegar al mayor número de personas posible, considerando también los grupos vulnerables. Incluso se han generado reservas para que las víctimas accedan a los expedientes, sin que se encuentren alternativas para elaborar las versiones públicas de documentos. Además, las respuestas obtenidas vía transparencia han sido incompletas y muy generales, indicando que se busque información en otras fuentes, donde cabe puntualizar, la misma no se encuentra sistematizada. Sobre estas prácticas de opacidad y burocracia, Castellà y Expósito (2015) señalan que puede deberse a que estos órganos no desean someterse a la crítica o brindar explicaciones, impidiendo el conocimiento sobre actuaciones irregulares.

Reflexiones finales

A partir de este balance preliminar sobre el desempeño de la CEDHJ durante 2018-2021, se puede constatar que, si bien se han desarrollado avances, persisten retos para su consolidación, incluyendo cambios de prácticas y modificaciones a su mandato institucional y marco legal. El análisis realizado demostró que la CEDHJ no ha tenido capacidad de brindar respuestas efectivas a miles de víctimas ante el contexto de violaciones a derechos humanos cometidas de manera generalizada en Jalisco, y ha reproducido las prácticas viciadas de las autoridades tradicionales. Se ha evidenciado que este organismo, a casi tres décadas de su creación, necesita una trans-

formación profunda para atender el complejo panorama que actualmente se vive en la entidad, adquirir un rol más proactivo y de prevención, y fortalecer las garantías de los derechos de las víctimas. Asimismo, se advierte la fuerte necesidad de recuperar la confianza y legitimidad con la sociedad, generar verdaderos mecanismos de participación y rendición de cuentas, y reforzar las salvaguardias para ejercer sus funciones con autonomía e independencia.

El análisis realizado solo constituye una aproximación sobre el actuar de la CEDHJ, construido a partir de información brindada por las víctimas, solicitudes de acceso a la información y la experiencia en la labor de defensa de derechos humanos, a fin de contar con un panorama más amplio se requiere analizar a profundidad otras de sus características, tales como su marco normativo, presupuesto, elección e integración del personal, verificación puntual de cumplimiento de las recomendaciones, políticas de evaluación o estrategias de comunicación. El rol de la CEDHJ es servir como un contrapeso ante abusos y deficiencias del Estado, y convertirse en un espacio digno y abierto para las víctimas frente a la burocracia, impunidad y violencia institucional. En atención a los estándares internacionales, es importante que se haga uso efectivo y constante evaluación e innovación de todas sus atribuciones, para que en Jalisco prevalezca el respeto a la dignidad humana y garantía de derechos humanos.

Referencias

ACKERMAN, J. (2006). Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México. En E. Isunza y A. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (pp. 293-322). México. Porrúa.

ALFONZO, A. (2015). El Ombudsman en México: el Sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos más grande del mundo. En M. Carbonell Sánchez *et al.* (coord.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos humanos* (pp. 47-78). México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. En https://archivos.juridicas.UNAM.mx/www/bjv/libros/8/3960/6.pdf

ARROYO, R. (2015). El Defensor del Pueblo en la Construcción de la Democracia. En G. Escobar (ed.), *Ombudsman y Democracia. Actas del II Congreso Internacional del Pradpi*. Madrid. Trama editorial. En https://pradpi.es/libros/Ombudsman_democraciaFIO.pdf.

Asamblea General de la Naciones Unidas (1993). Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Identificación Oficial: Resolución A/RES/48/134. En https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-parisóbvcxz

Asamblea General de las Naciones Unidas (2020). *El Papel de las Instituciones de Ombudsman y Mediadores en la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, la buena Gobernanza y el Estado De derecho.* A/RES/75/186. En https://undocs.org/es/A/RES/75/186

BERNAL, M. (2015). "Luces y Sombras del Ombudsman". Un Estudio Comparado entre México y España. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y Universidad de Santiago de Compostela. En https://archivos.juridicas.UNAM.mx/www/bjv/libros/10/4914/6.pdf

BERNAL, M. *et al.* (2018). Retos para Fortalecer al Ombudsman a través de las Reformas Constitucionales. *Iuris Tantum,* 28, pp. 177-198. En https://revistas.anahuac.mx/iuristantum/article/view/67/19

CARPIZO, J. (2011). ¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? M. Carbonell y P. Salazar (coords.), *La reforma constitucional en derechos humanos: un nuevo paradigma*. México. UNAM.

CASTELLÀ, J. M. y Expósito, E. (2015). Participación Administrativa y Ombudsman. En G. Escobar (ed.), *Ombudsman y Democracia. Actas del II Congreso Internacional del Pradpi*. Madrid. Trama editorial. En https://pradpi.es/libros/Ombudsman_democraciaFIO.pdf

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2011). Guía del curso "La CDHDF en el contexto de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos. Programa de capacitación profesional de los derechos humanos". México. En https://cdhcm.org.mx/serv_prof/pdf/guia_curso2.pdf

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (2022). Respuestas a solicitud de información. Expediente UT/253/2022, Oficio MLA/1873/2022; Expediente

UT/250/2022, Oficio MLA/1872/2022; Expediente UT/245/2022, Oficio BDL/1848/2022; Expediente UT/242/2022, Oficios jmla/1834/2022, P/INT/720/2020; UT/244/2022, oficio 271/2022; Expediente UT/247/2022, Oficio CVG 172/2022; Oficio CVG 185/2022/IV; Expediente UT/246/2022; Expediente UT/246/2022; Oficio 114/VGGOV/2022/JJHB.

Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (2019). Principios sobre la Protección y la Promoción de la Institución del Defensor del Pueblo (los principios de Venecia). En https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-spa

CUÉLLAR, M. (2002). Estándares *Mínimos para el Establecimiento y Funcionamiento del Ombudsman*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. En https://catedraUnescodh.UNAM.mx/catedra/BibliotecaV2/Documentos/Ombudsman/Articulos/Estandares%20minimos_ombudsman.doc

ELIZONDO, G. y Aguilar, I. (2000). *La institución del Ombudsman en América Latina: Requisitos mínimos para su existencia*. Instituto Interamericano de Derecho Humanos. En https://bit.ly/3FsrR7d

GONZÁLEZ, L. (2011). El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México. *Revista IUS*, 5(28), pp. 99-122. En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472011000200006

GONZÁLEZ, L. (2003). The Institution of the Ombudsman. The Latin American experience. *Revista IIDH,* pp. 219-248. En https://revistas-colaboracion.juridicas.UNAM.mx/index.php/rev-instituto-interamericano-dh/article/download/8170/7329

GONZÁLEZ, L. (2009). Los ombudsman en América Latina y su incidencia política. *Revista IIDH*, pp. 157-202. En: https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24580.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe). En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/Envipe/2021/doc/Envipe2021_jal.pdf

LACHENAL, C., Martínez, J. y Moguel, M. (2009). *Los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México. Nuevas Instituciones, Viejas Prácticas.* México. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. En https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/ombudsman.pdf

LAGUNES LÓPEZ, O. (2020). El desempeño de los organismos públicos locales de derechos humanos en México. Región y Sociedad. En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252020000100139

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (1998). Normas Legales, núm. 17113. En http://CEDHJ.org.mx/transparencia/II/II_C/leyes_estatales/Ley%20de%20la%20Comision_Estatal_de_Derechos_Humanos.pdf

MONTERO DE ALBA, J. (2019). El sistema No Jurisdiccional De Protección de los Derechos Humanos. Breves antecedentes históricos, naturaleza jurídica y principales retos. En J. Narro Lobo (coord.), *Autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. En https://www.CNDH.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Autonomia-organismos.pdf.

PLASCENCIA VILLANUEVA, R. (2015). Democracia y Derechos Humanos. En G. Escobar (ed.), *Ombudsman y Democracia. Actas del II Congreso Internacional del Pradpi*. Madrid. Trama editorial. En https://pradpi.es/libros/Ombudsman_democraciaFIO.pdf

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (2012). El ombudsman y la opinión pública. México. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/64607/VIII_-_El_Ombudsman_y_la_Opini_n_P_blica.pdf

Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (2004). En http://CEDHJ.org.mx/legal/reglamentoCEDHJ.pdf

VÁZQUEZ GUTIÉRREZ, J.(2002). Autoridad moral y sociedad en el pensamiento de Durkheim. *Sociológica*, 17(50), pp. 17-54. En: https://www.redalyc.org/pdf/3050/305026563002.pdf.

World Justice Project (2022). Índice de Estado de Derecho en México (IEDMX). En https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2021-2022/

9. El aporte a la democracia y el debilitamiento institucional del árbitro electoral local

Mónica Montaño Reyes
Omar Esteban Macedonio Maya

Introducción

Actualmente, la situación de los institutos electorales locales es incierta, sobre todo, por la discusión de la reforma electoral. Sin embargo, en estos años ¿cómo ha evolucionado el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC)? En este trabajo mostraremos dos puntos principales: en primer lugar, cómo el IEPC ha sido debilitado con una serie de reformas nacionales y locales con los efectos de la reforma de 2014 y de la Ley de Participación Ciudadana y Gobernanza del Estado de Jalisco. En segundo lugar, los aportes que ha hecho el Instituto durante el periodo analizado. Para esto, se hace una descripción breve de los procesos electorales ordinarios, extraordinarios y la consulta popular llevados a cabo con su respectiva evaluación. También se documenta el proceso de registro de nuevos partidos políticos locales realizado desde 2019, de donde surgieron Hagamos y Futuro. Finalmente, se describe cómo el OPLE de Jalisco fue uno de los pocos en proponer, promover y aplicar nuevos lineamientos de paridad transversal en los llamados bloques de competitividad, para asignar candidaturas de mujeres en municipios importantes para los partidos políticos. A partir del análisis de estos aspectos podemos reconocer el aporte del IEPC al desarrollo democrático de Jalisco.

El debilitamiento del IEPC: la reforma de 2014 y la Ley de Participación Ciudadana

Cronológicamente, el IEPC ha atravesado por una serie de reformas que lo han llevado desde su nacimiento, como Comisión Electoral, hasta su diseño como un Organismo Constitucional Autónomo (OCA), con una autonomía técnica, jurídica y presupuestal garantizada por la propia carta magna jalisciense. No obstante, en lo anterior, es plenamente identificable el hecho de que el IEPC de 2018 ya no poseía las características, propiamente dicho, de un OCA, sino que, derivado de la reforma electoral federal de 2014, todos los organismos electorales locales se convirtieron en lo que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) conoce como Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), mismos que mantienen un asiento territorial en las entidades federativas pero que a la vez se han vuelto apéndices del Instituto Nacional Electoral (INE).

La reforma electoral de 2014 —mediante la cual se transforma el IEPC en un OPLE— mantiene una tendencia que denominamos centrípeta. Es decir, el poder político y las decisiones se toman desde el organismo nacional electoral (INE) en lugar de que los propios organismos locales tomen las decisiones fundamentales de organización, elección de sus miembros e incluso diseño del sistema profesional electoral. Podemos apreciar entonces ciertas notas distintivas: por un lado, los OPLE y sus integrantes dejan de ser electos por el Poder Legislativo local para ser electos por el Consejo General del INE, adicionalmente la propia LEGIPE les otorga atribuciones para realizar las actividades de la función electoral que le corresponde a los OPLE, atrayendo y cediendo funciones de conformidad al criterio que establezca el propio INE. De este modo, la LEGIPE sentó un precedente de re-centralización de las funciones electorales, de tal modo que los OPLE quedan sujetos a pocas funciones específicas y exclusivamente determinadas para ellos, cuestión de la que no queda aislado el propio IEPC, dado que el artículo 104 de la LEGIPE le indica básicamente las funciones a saber del IEPC: a) garantizar los derechos y acceso a las prerrogativas de los partidos políticos; b) asegurar la ministración del financiamiento público a los partidos políticos y candidatos independientes; c) desarrollar y ejecutar los programas de educación cívi-

ca, paridad de género y derechos humanos; d) escrutinio y cómputo total de las elecciones distritales, municipales y del Ejecutivo del Estado; entre otras más que evidentemente pueden ser cedidas mediante acuerdos de coordinación con el INE.

Por tanto, lo que se puede percibir es el hecho de que, en la práctica, el IEPC mantiene una existencia plenamente dependiente de las decisiones centrales del INE, que van desde el nombramiento de su máximo órgano de decisiones hasta la ejecución de tareas que eventualmente pueden ser cedidas al organismo electoral nacional. Éste, de forma general, puede inclusive realizar la labor de atraer partes del proceso electoral (que van desde la capacitación, la supervisión electoral e incluso algunas relativas a la instalación de casillas electorales, que plenamente son ejercidas por el INE). Además, la propia LEGIPE, en su artículo 119, indica la posibilidad de que por medio de las comisiones de vinculación entre los OPLE y el INE se puedan realizar planes integrales que contengan los mecanismos de coordinación para cada proceso electoral local, además de la posibilidad (descrita en el numeral 3 del antes citado artículo) de que el INE pueda —a solicitud expresa del OPLE— asumir la organización integral del proceso electoral. Visto desde esta perspectiva, es entonces que podemos comprender la erosión institucional que ha conllevado para el IEPC armonizar sus funciones al nuevo marco de responsabilidades y atribuciones, toda vez que es preciso señalar que el organismo electoral de Jalisco siempre ha sido innovador. Para muestra de ello, basta recordar que justamente fue uno de los institutos pioneros en impulsar la implementación de la urna electrónica y probarla con éxito en varios procesos electorales locales en zonas de difícil acceso y conectividad, incluso más recientemente se utilizaron en el procedimiento de consulta popular respecto a la revisión del pacto fiscal en el Estado de Jalisco, realizado en 2021.

Es más que revelador el hecho de que el IEPC actualmente tiene un papel más bien limitado al respecto de las atribuciones y tareas que tenían asignadas originalmente como OCA, antes de la reforma de 2014. Si bien institucionalmente tenían capacidades instaladas, lo cierto es que la centralización de múltiples tareas en el INE ha hecho que los OPLE, y específicamente el IEPC, tengan un papel reducido y más bien auxiliar en los procesos electorales. Un claro ejemplo está en la instalación y ubicación de las casillas, mismas que de forma general define el INE y en el cual

el IEPC solamente participa en la instalación de aquellas mesas receptoras que reciben votación en elecciones de corte local. Asimismo, se ha reducido el papel de los organismos electorales locales a la administración de recursos económicos vía financiamiento de los partidos políticos, o en su defecto, en el reconocimiento de las organizaciones partidistas con registro local.

Aunque puede parecer seductora la posibilidad de que se eliminen los OPLE en favor de que el INE centralice la totalidad de las funciones electorales —justamente, un argumento de la reforma de 2014 fue la de homologar procesos y nombramientos—, lo cierto es que en términos generales es crucial comprender que la lógica de la distribución del poder político en México es de corte federal. Por ello, también es válido reconocer a las entidades federativas para que mantengan las funciones competentes, sobre todo, de coordinación y vinculación en la función electoral. Así que, en estos años de análisis, el asunto de fondo es el federalismo electoral como materia a recuperar, sobre todo bajo la óptica de que el IEPC desde sus primeros momentos se destacó por ciertos distintivos. Por ejemplo, el uso de la urna electrónica, la promoción de mayores herramientas de participación ciudadana, y, sobre todo, disposiciones que daban cuenta de un organismo vital que con ahínco y fuerza se mantenía a la vanguardia. La tarea del IEPC, así como de los demás OPLE, será demostrar la necesidad de su existencia en el actual escenario nacional de reforma electoral que busca eliminarlos.

Pero el debilitamiento no ha venido solo del nivel federal. A nivel local, otra reforma que debilitó al Instituto se dio en 2019, cuando se eliminaron del Código Electoral y de Participación Ciudadana las figuras de participación ciudadana contenidas en él. Estas fueron: plebiscito, referéndum, ratificación constitucional, iniciativa popular, iniciativa popular municipal, presupuesto participativo, revocación de mandato, consulta popular y contraloría social; a su vez, se crea la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. De esta manera, el Gobierno del Estado se adjudica las facultades necesarias para dirigir la participación política de Jalisco quitando una de las funciones principales, plasmada incluso en el nombre del organismo electoral local. Aun así, el IEPC, en el periodo analizado, llevó a cabo la organización de dos elecciones ordinarias, una extraordinaria y una consulta popular.

Los procesos electorales locales y la consulta popular (2018-2021)

Durante el periodo analizado, el IEPCJ organizó dos elecciones ordinarias y una extraordinaria. También, la consulta sobre el Pacto Fiscal. La primera elección ordinaria de 2018 involucró la renovación del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (en la figura del gobernador), los 125 ayuntamientos y el Congreso del Estado; la segunda correspondió a la del 2021, en la que se renovaron los poderes municipales y el Poder Legislativo; la extraordinaria fue correspondiente a la elección, también extraordinaria, del Municipio de Tlaquepaque, en 2021; y la consulta popular por el pacto fiscal.

En las dos elecciones ordinarias se tienen cifras dignas de análisis que pueden ser estudiadas para dar cuenta de la relevancia de las tareas del IEPC en cuanto a lo que se refiere a dos elementos puntuales: en primer lugar, presupuesto, es decir, cantidad de recursos económicos que ejerce y que esencialmente nos concentramos en el apartado del destino de estos; y en segundo lugar, el apartado de logística electoral, que tiene una relación puntual con la instalación de casillas, numeralia de secciones y funcionarios de casilla, entre otros.

Cuadro 9.1. Estadísticas de procesos electorales 2018-2021

Temática	Descripción	Proceso electoral 2018	Proceso electoral 2021
Presupuesto	Presupuesto general IEPC	$976 419 631.00 (100%)	$770 782 918.00 (100%)
	Financiamiento a partidos políticos	$440 260 489.00 (45%)	$255 154 463.00 (33%)
	Proceso electoral 2017-2018	$364 890 668.00 (37%)	$515 628 455.00 (66%)
	Mecanismos de participación social	$4 250 000.00 (1%)	
	Gasto corriente del IEPC	$167 009 474.00 (17%)	

Cuadro 9.1. Estadísticas de procesos electorales 2018-2021

Temática	Descripción	Proceso electoral 2018	Proceso electoral 2021
Logística electoral	Secciones electorales	3 570	3 613
	Casillas electorales instaladas	9 808	10 209
	Supervisores electorales	265	439
	Capacitadores asistentes electorales	2 347	2 579
	Funcionarios de casilla	88 794	92 034

Fuente: elaboración propia con base en Memoria Electoral del Proceso Electoral 2017-2018, Numeralia Electoral 2021 y Cartografía Electoral 2021 del IEPC.

Podemos apreciar en el cuadro 9.1 que, del proceso electoral 2017-2018 al 2020-2021, el presupuesto real del IEPC se redujo en casi 200 millones de pesos. Si bien a primera vista este recorte puede insertarse en la lógica de la austeridad, conviene más analizar esta singularidad desde la perspectiva de una tendencia a centralizar las funciones en el INE y reducir paulatina, pero sistemáticamente, el peso específico del organismo electoral local. Ahora bien, a la par de la reducción del presupuesto del organismo electoral, se aprecia también una reducción importante en cuanto a los montos asignados a los partidos políticos por la vía del financiamiento. Consideramos relevante que se le otorgue al organismo electoral local la condición de que se incremente el número de secciones electorales a atender, de funcionarios de casilla a capacitar y de personal temporal para la operación del procedimiento electoral, cuando los recursos brindados no se comportan de la misma forma. Por ello, es evidente que estamos ante un debilitamiento institucional programado en pos de la centralización de los procesos electorales, condición que consideramos riesgosa y poco deseable en una democracia que se inscribe en una lógica de corte federal.

Asimismo, podemos rescatar que paralelamente al debilitamiento estructural del IEPC, mediante el presupuesto reducido y el condicionamiento de sus funciones estratégicas, este organismo ha sido responsable de la ejecución de dos ejercicios adicionales: la elección extraordinaria de 2021 en el municipio de Tlaquepaque y la consulta popular por el pacto fiscal.

La elección extraordinaria de 2021 en Tlaquepaque fue un ejercicio inédito, toda vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó la invalidez de la elección ordinaria dada la intervención e injerencia de algunas personalidades religiosas. En dicha elección se ratificó el triunfo de la fórmula propuesta por Movimiento Ciudadano, quien obtuvo 44 579 votos (43.31%), contra 39 141 votos (38.02%) del partido Morena. Cabe destacar que tanto el proceso de precampaña como el de campaña fueron recortados sustancialmente; se celebraron del 19 al 28 de octubre de 2021, y del 3 al 17 de noviembre de 2021 respectivamente.

En cuanto a la consulta popular por el pacto fiscal, conviene recordar que esta tuvo su origen en la utilización de la herramienta contenida en el artículo 97 de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, y que fue solicitada por el gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro. Esta consulta se llevó a cabo en cuatro fines de semana consecutivos —del 27 de noviembre al 19 de diciembre de 2021—, de forma escalonada por regiones y en el área metropolitana de Guadalajara, teniendo como pregunta detonadora: "¿Estás de acuerdo en que cada seis años, se revisen los términos de la Coordinación fiscal y la manera en la que la Federación distribuye los impuestos, para que se decida si Jalisco se mantiene o sale de pacto fiscal?" Con un presupuesto de 22 546 230 pesos, las cifras de participación se ubicaron en un total de 388 816 adultos y 61 132 niños. Cabe destacar que el ejercicio se ubicó por debajo del umbral mínimo para hacerlo vinculante, mismo que se cifraba en 33% de las y los ciudadanos registrados en la lista nominal del estado de Jalisco, con una cifra cercana a los 2.5 millones de electores. Para este ejercicio se desplegaron un total de 970 centros de recepción de opinión y, además, una campaña informativa para llamar a la participación. Con estos hechos, el IEPC demostró su capacidad de organización y cumplimiento a pesar de las limitaciones presupuestales y legales. Así pues, además de cumplir con estas obligaciones básicas, que son la de organizar los procesos electorales y la consulta encomendada, a continuación, se describirán dos elementos importantes del periodo analizado. El primero se centra en el proceso de registro de los partidos políticos locales llevado a cabo por el instituto; y después en el aporte del IEPC en materia de paridad con los bloques de competitividad.

El registro de nuevos partidos políticos locales

Otro momento relevante del periodo analizado fue el proceso de registro de nuevos partidos políticos locales. La convocatoria de registro es cada seis años, al año siguiente de la celebración de elecciones a la presidencia de la república, o para las entidades federativas, al año siguiente de la celebración de las elecciones a la gubernatura. Para el OPLE de Jalisco, en el año 2019 comenzó este proceso. Según datos otorgados por la directora de Prerrogativas de Partidos Políticos, la maestra Miriam Gutiérrez Mora (2022), se recibieron diecisiete manifestaciones de intención de diversas organizaciones ciudadanas para convertirse en partidos políticos locales. Estos, después de haber sido sometidos a una verificación de requisitos, se redujeron a nueve.

Según Gutiérrez (2022), podrían resumirse en seis pasos lo que sucedió en este proceso de registro de partidos políticos locales: 1. Informar a la autoridad electoral sobre la intención de constituirse como partido político local; 2. Celebrar asambleas en por lo menos las dos terceras partes de los municipios o distritos que componen la entidad, en el caso de Jalisco, al menos debían de celebrarse asambleas en catorce distritos o bien, en 84 municipios. Para ello, las organizaciones ciudadanas debían escoger celebrar o en distritos o en municipios, de manera excluyente; 3. Al concluir con las asambleas distritales o municipales, las organizaciones ciudadanas debían celebrar una asamblea estatal constitutiva, en la que se aprueben sus documentos básicos, a la cual, asisten sus delegados designados en las asambleas municipales o distritales; 4. Debían acreditar una afiliación no menor al 0.26% de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado. Para verificar el cumplimiento, en coordinación con el Instituto Nacional Electoral, se revisan cada una de las manifestaciones de afiliación presentada por el partido político; 5. Concluido lo anterior, la autoridad electoral resuelve sobre su procedencia, o no, y lo publica en el Periódico Oficial de la Entidad; y 6. En el momento en que la autoridad electoral se pronuncia sobre la procedencia de su aviso de intención, la organización ciudadana debe informar a la autoridad sobre el origen y destino de sus recursos, pues derivado del resultado de la fiscalización de sus recursos, o por el incumplimiento de esta obligación, podría la autoridad incluso no otorgar el registro.

Cuadro 9.2. Resultados al término del proceso de registro de nuevos partidos políticos locales

Lograron registro	Desistieron	No cumplieron el plazo
Hagamos A. P. E. (Hagamos)	Frente Estatal MÁS, A. C.	Turismo Rural de la Barranca, A.C.
Somos un bosque, A. C. (Futuro)	Independientes Unidos por Jalisco, A. C.	Podemos por Jalisco, A. C.
	M. N. Bombero, A. C.	Por la vida, la esperanza y la renovación de México, A. C.
	MONTU Capítulo Jalisco, A. C.	

Fuente: elaboración propia con base en Gutiérrez (2022).

Para la maestra Gutiérrez (2022), los elementos más importantes para que solo dos agrupaciones lograran el éxito fueron sus elementos ideológicos, así como su estructura organizacional básica y sus recursos. Después de quince años de no contar con partidos locales nuevos, el esfuerzo fue grande y valioso, pues como indica la directora: "el procedimiento de constitución de un partido político tiene una duración aproximada de un año y durante este tiempo, necesitas, sobre todo, gestión del territorio". Esta gestión implica un esfuerzo por la agrupación política de contactar con líderes locales o ciudadanos que deseen participar en el partido de nueva creación. Esta participación implica también socializar el proyecto de partido, sumar a personas que dediquen bastante tiempo al proyecto para estar en constante comunicación con el representante de la organización, quien tiene como función principal atender y dar seguimiento puntual a las etapas del procedimiento.

Además de la importancia de los principios y la ideología, lo más importante es contar con "estructura municipal o distrital para poder realizar los trabajos de gestión, logística y afiliación para celebrar exitosamente las asambleas, con todas las implicaciones económicas que esto implica" (Gutiérrez, 2022). Por eso mismo, los recursos siempre serán importantes en este tipo de procedimientos, ya sea en dinero o en especie. La celebración de las asambleas no se lograría si no existieran un lugar para llevarlas a cabo, los materiales de difusión, los viáticos y gastos logísticos, por mencionar algunos. Y concluye la entrevistada que "la falta de recursos es un factor que no permite que las organizaciones ciudadanas logren su registro como

partido. De ahí que la fiscalización sobre el origen y destino de sus recursos es un requisito básico para el registro del partido".

Cuadro 9.3. Registros y asambleas válidas celebradas por las agrupaciones aspirantes

Núm.	Organización ciudadana	Número de registros en el Sistema de Registro de Partidos Políticos Locales	Número de registros válidos en el Sistema de Registro de Partidos Políticos Locales durante la asamblea	Núm. de asambleas municipales celebradas
1	Somos un Bosque, A. C.	3 397	3 199	87
2	Hagamos A. P. E.	12 119	11 588	109

Fuente: Informe de la Dirección de Prerrogativas. Febrero de 2020.

En cuanto al rol que tuvieron tanto el INE como el IEPC en el proceso, las funciones estuvieron bien delimitadas. Por su parte, el INE, haciendo uso de su facultad de atracción, emitió los lineamientos para la verificación del número mínimo de afiliados a las organizaciones interesadas en obtener su registro como partido político local. En estos lineamientos se establece la vinculación institucional para la utilización de un sistema informático que permite verificar cada una de las manifestaciones de afiliación presentadas por las organizaciones ciudadanas. Así, es el INE quien emite un oficio de verificación y proporciona la información final sobre las afiliaciones válidas registradas por la organización política en proceso de constitución. En el caso del IEPC, el presupuesto asignado fue sobre todo para declarar la validez de las asambleas y contar con recursos humanos suficientes para el registro de los afiliados.

Los bloques de competitividad y los avances en paridad

Además de la organización de los procesos electorales, cabe resaltar las novedades fomentadas por el organismo respecto a cómo pensar y mejorar la representación política en Jalisco en los últimos años. Si bien el IEPC acató todas las normas vigentes respecto a la paridad en el periodo

analizado, también hubo discusión más allá de estas. Las normas vigentes consistían en el acomodo de mujeres candidatas en los primeros lugares de las listas de representación proporcional para diputaciones locales y listas de regidores, así como la alternancia entre candidatos hombres y mujeres (paridad vertical y horizontal). Sin embargo, desde 2018 inició el debate sobre la importancia de obligar a los partidos políticos a colocar a las mujeres candidatas de mayoría relativa en distritos y municipios relevantes, es decir, que no fueran distritos o municipios de poca importancia política para los partidos políticos o de baja población (paridad transversal). Sobre todo, porque en Jalisco es una tendencia que los diez municipios más poblados del estado y que concentran el 70% de los electores sean históricamente gobernados por hombres. Asimismo, mientras que en las diputaciones locales se logró una paridad en los últimos años después de la reforma de 2014, no ha sucedido así en las presidencias municipales, que apenas alcanza el 30%. Por ello es que, dentro del IEPC, se promovieron lineamientos para que los partidos políticos acomodaran a las candidatas electas por voto directo en distritos y municipios donde tuviesen posibilidad de ganar.

El debate entonces inició sobre los llamados bloques de competitividad: se hizo un análisis de los distritos electorales y los municipios donde los partidos políticos tenían ventaja electoral, y además que fueran relevantes en cuanto a la cantidad de población. A pesar de que se debatió el tema desde el 2018, no fue hasta el acuerdo IEPC-ACG-061/2020 donde se plasmó finalmente el consenso entre las y los consejeros, así como las fuerzas políticas representadas.

Este documento consistió en elaborar bloques de competitividad por partido político. Estos consistían en listas de municipios donde los partidos políticos han tenido mayor cantidad de votos en las últimas elecciones y ordenados por mayor cantidad de población. En un primer momento se buscaba que hubiera paridad en la designación de las candidaturas en los primeros municipios, que serían, desde luego, los más relevantes para los partidos políticos. Se clasificaron tres bloques de municipios y distritos con alto; medio; y bajo porcentaje de votación, ordenados por cantidad de habitantes. Sin embargo, después de varios intentos para dejar establecida la proporción equitativa entre hombres y mujeres en los cinco municipios más relevantes, no fue posible postular de manera equitativa a ambos gé-

neros ni de manera alternada. Por el contrario, se dejó a la voluntad de los partidos políticos el orden para acomodar la misma cantidad de mujeres y hombres candidatos (de toda la lista). Y en cuanto a los cinco municipios más importantes, solo se estableció que dos candidaturas debían de ser de género distinto. En la mayoría, los partidos políticos postularon en la primera parte a candidatos varones.

Cuadro 9.4. Bloques de competitividad y población alto-alto para munícipes por partido político para integrar candidaturas de 11 hombres y 11 mujeres del PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Movimiento Ciudadano y Morena

PAN			PRI			PRD		
Municipio	Habs.	%	Municipio	Habs.	%	Municipio	Habs.	%
Encarnación	53 555	59.13	Ixtlahuacán de los M.	53 045	48.2	San Juan de los Lagos	69 725	6.8
Acatic	21 530	41.62	Jamay	24 753	52.6	Poncitlán	51 944	8.6
Jesús María	19 469	49.75	Yahualica	22 586	40.3	Tequila	42 009	4.5
Mezquitic	19 452	53.07	Degollado	21 479	46.7	Cihuatlán	41 300	39.1
Cuautitlán de G. B.	18 138	44.46	Tizapán el Alto	20 961	61.6	Tamazula de Gordiano	38 396	19.7
Unión de San Antonio	17 915	72.6	Tecolotlán	17 257	41.5	Sayula	36 778	8.9
Ayutla	12 453	36.7	Talpa de Allende	15 126	52.9	Tomatlán	35 824	16.0
Teocuitatlán	10 317	60.9	Gómez Farías	14 278	47.1	Ojuelos de Jalisco	32 357	8.7
San D. de Alejandría	7 349	47.2	Unión de Tula	13 446	39.9	Acatlán de Juárez	22 261	17.3
Bolaños	7 341	58.0	Tolimán	10 310	54.6	Tapalpa	17 893	23.2
Tenamaxtlán	7 005	49.3	Cabo Corrientes	10 303	40.8	Zapotlán del Rey	16 579	4.6
Valle de Guadalupe	6 924	60.3	Quitupán	8 379	43.6	Tecalitlán	16 579	7.4
Juchitlán	5 638	44.9	Atoyac	8 264	49.3	San Gabriel	16 105	20.2
Atengo	5 475	42.5	Tenamaxtlán	7 005	42.5	Amatitán	15 344	12.2
Villa Guerrero	5 417	54.6	Chiquilistlán	6 102	43.4	Hostotipaquillo	9 761	9.1
Valle de Juárez	5 389	57.2	Tonaya	5 960	46.6	Zapotitlán de Vadillo	7 027	5.2
Totatiche	4 412	44.5	Valle de Juárez	5 389	41.2	Chiquilistlán	6 102	27.0
Cañadas de Obregón	4 110	40.9	Tuxcacuesco	4 229	50.2	Tonaya	5 960	41.5
Chimaltitán	3 383	42.3	Mixtlán	3 526	43.5	Atengo	5 475	18.4
San Cristóbal de la B.	3 117	36.9	Chimaltitán	3 383	44.8	El Limón	5 379	10.6
Santa María de los Á.	3 033	50.3	Santa María de los Á.	3 033	39.8	Guachinango	4 184	6.9
Cuautla	2 120	62.4	Santa María Oro	2 028	45.7	Ejutla	1 862	42.1

Cuadro 9.4. Bloques de competitividad y población alto-alto para munícipes por partido político para integrar candidaturas de 11 hombres y 11 mujeres del PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Movimiento Ciudadano y Morena

PT			PVEM			Movimiento Ciudadano		
Municipio	Habs.	%	Municipio	Habs.	%	Municipio	Habs.	%
Guadalajara	1 460 148	2.3	San Juan de los L.	69 725	26.0	Zapopan	1 332 272	44.4
Tlaquepaque	664 193	2.3	Tamazula de G.	38 396	24.8	Tlajomulco de Zúñiga	549 442	48.8
Tonalá	536 111	3.1	Ayotlán	37 963	37.8	Puerto Vallarta	275 640	47.3
San J. de los Lagos	69 725	3.9	Zacoalco de T.	28 205	15.4	El Salto	183 437	43.6
La Barca	65 055	2.4	Cocula	26 687	12.6	Lagos de Moreno	164 981	46.4
Autlán de Navarro	60 572	2.7	Acatlán de J.	22 261	14.3	Zapotlanejo	68 519	52.4
Poncitlán	51 944	2.3	Acatic	21 530	24.9	Ojuelos de Jalisco	32 357	43.64
Chapala	50 738	4.1	Degollado	21 479	13.4	La Huerta	24 563	44.0
Cihuatlán	41 300	3.8	Tapalpa	19 506	28.1	Totoltán	23 171	51.5
San Miguel el Alto	32 960	2.2	Zapotlán del Rey	17 893	40.5	Etzatlán	19 847	46.8
San Martín Hidalgo	27 777	2.2	Mazamitla	13 799	44.3	Ixtlahuacán del Río	19 070	43.7
Acatlán de Juárez	22 261	3.4	Pihuamo	11 192	36.8	Tecalitlán	16 579	42.5
Acatic	21 530	4.7	Teuchitlán	9 608	13.9	San Julián	15 890	45.5
El Arenal	19 900	5.6	Tonila	7 919	20.9	Unión de Tula	13 446	48.3
Tapalpa	19 506	3.9	Zapotitlán de V.	7 027	17.3	Ayutla	12 453	52.3
Ixtlahuacán del Río	19 070	2.5	Concepción de B.	6 088	43.8	Villa Purificación	10 704	44.6
Cuquío	17 980	52.8	San Sebastián O.	5 643	38.4	Jilotlán de los Dolores	9 917	74.7
Villa Corona	17 824	3.7	Juchitlán	6 638	17.6	Huejúcar	5 633	48
Cabo Corrientes	10 303	5.1	Guachinango	4 184	31.4	Atenguillo	3 899	55.2
Atoyac	8 264	11.3	Cañadas de O.	4 110	46.2	San Marcos	3 783	46.2
Amacueca	5 385	3.2	Techaluta de M.	3 703	39.0	Techaluta de M.	3 703	53.5
El Limón	5 379	3.6	La Manzanilla	3 688	63.9	Mixtlán	3 526	43.7

Cuadro 9.4. Bloques de competitividad y población alto-alto para munícipes por partido político para integrar candidaturas de 11 hombres y 11 mujeres del PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Movimiento Ciudadano y Morena

Morena								
Municipio	Habs.	%						
Guadalajara	1 460 148	24.4						
Zapopan	1 332 272	18.9						
Tlaquepaque	664 193	24.2						
Tlajomulco de Zúñiga	549 442	24.2						
Tonalá	536 111	24.5						
Puerto Vallarta	275 640	26.7						
El Salto	183 437	20.1						
Zapotlán el Grande	105 423	28.1						
Ocotlán	99 461	21.6						
Tala	80 365	19.5						
La Barca	65 055	20.2						
Autlán de Navarro	60 572	29.8						
Cocula	26 687	28						
Ahualulco de M.	23 362	24						
Zapotlán del Rey	17 893	26						
Pihuamo	11 192	44.9						
Teuchitlán	9 608	34.7						
San Juanito de E.	9 420	21.3						
San Sebastián del O.	5 643	23.7						
Amacueca	5 385	21.3						
El Limón	5 379	45.6						
Mexticacán	5 088	21.6						

Fuente: elaboración propia con base en el anexo estadístico a los lineamientos con bloques de competitividad por municipios del proceso electoral 2020-2021.

A pesar del esfuerzo, estos lineamientos dieron como resultado un efecto negativo en la reciente tendencia de presencia de mujeres en los municipios, pues el número de presidentas municipales se redujo de 30 en 2018 a 26 en 2021. Además, en el proceso de registro de candidaturas hubo sustituciones de último momento debido a una gran cantidad de quejas y sentencias con observaciones de género, incluso después de haber iniciado el periodo de campañas electorales. Esto se dio, sobre todo, debido a solicitudes de partidos políticos o candidatos hombres para que se les respetaran sus derechos políticos. En conclusión, a pesar de las acciones de paridad promovidas por los OPLE como el de Jalisco, aún hay resistencias dentro de los partidos políticos para llevar la representación de las mujeres a un nivel más competitivo. Como consecuencia, los partidos políticos postularon pocas mujeres en los municipios considerados dentro del bloque alto (competitividad y población). Así, nuevamente, de los diez municipios más poblados, solo Tlaquepaque resultó ser gobernado por una mujer, y después de una elección extraordinaria.

Cabe recalcar que no existen lineamientos generales de este tipo a nivel nacional para presidencias municipales, lo que hace aún más relevante el rol del IEPC. En relación con otros estados, hay referencias para el caso de diputaciones y en otros OPLE se encontró un avance en esta materia, sobre todo, en términos de discusión. Para el caso del proceso electoral 2020-2021, se encontraron evidencias, ya sea en lineamientos, discusión en medios o en sentencias, también en otras entidades federativas. En el caso de Colima, se publicaron los bloques en el sitio web del OPE. En Tlaxcala, Michoacán y Puebla también se publicaron los lineamientos con bloques de competitividad. Así, Jalisco fue de los pocos OPLE que incluyeron en esta elección la discusión y aplicación de los bloques de paridad.

Otras acciones afirmativas relevantes que se aprobaron en este periodo respecto a la representación política en Jalisco fueron la inclusión de candidaturas indígenas en los tres municipios con mayoría de población indígena, y la de al menos una fórmula encabezada por jóvenes en los primeros cuatro lugares de la lista. Estas acciones se vieron además complementadas con un evento que dio un giro en la historia del Instituto: finalmente, después de un fallo del Tribunal Electoral sobre la convocatoria publicado en el acuerdo INE /CG420/2021 para presidir el OPLE de Jalisco, se publicó una convocatoria exclusiva para que una mujer pudiese

presidir el instituto. Y fue así que, en el año 2021, en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana tomó protesta la primera consejera presidenta de Jalisco, la maestra Paula Ramírez Höhne.

Conclusiones

A manera de conclusión, se presentan algunas reflexiones en torno al futuro del IEPC, a razón de lo anteriormente expuesto. Es imperativo que el IEPC inicie un proceso de concientización sobre la importancia de promover organismos electorales locales autónomos. Esto ya que, si bien el modelo del OPLE funciona dadas las características y la capacidad instalada del INE, lo cierto es que lo que se gana en amplitud (es decir, el INE por su capacidad territorial puede cubrir todo el país) se pierde en profundidad, al dejar de lado las singularidades y el conocimiento local que se genera a partir de los organismos electorales locales. Habría que reconocer que muchas iniciativas que surgen en los institutos electorales de las entidades federativas funcionan como pequeños laboratorios para que, en caso de tener éxito, sean aplicadas a nivel nacional. La cercanía del personal de los institutos locales a las inercias de la política local es fundamental para seguir fortaleciendo la administración electoral. Resulta vital reconocer que, si las funciones sustantivas del IEPC se han convertido solo en soporte del INE en funciones eminentemente organizativas, se tiene que hacer un análisis puntual de las áreas de oportunidad en materia de capacitación electoral, educación cívica y promoción de la participación que tienen actualmente los OPLE. Esto a fin de que, en el caso del organismo jalisciense, se otorguen presupuestos crecientes a dichas actividades y se continúe con la innovación que ha caracterizado a la institución. La tendencia política entonces parece ser la de centralizar las funciones político-electorales.

Por otro lado, se pudo observar que a pesar de estos cambios en la legislación que han debilitado a la institución, se han cumplido con las funciones encomendadas en cuanto a la organización de los procesos electorales ordinarios, extraordinarios y de la consulta. En cuanto al aporte del IEPC en el desarrollo democrático, resaltan, por un lado, la organización para el registro de partidos políticos locales y, por otro, la promoción de la paridad en bloques de competitividad. En cuanto a la primera, se pudo

constatar la importancia de los institutos locales en el fortalecimiento de la democracia local y las implicaciones en la vida política de los actores y grupos más relevantes del Estado. En cuanto a la segunda, se identifica al IEPC como uno de los OPLE que fomentaron los derechos político-electorales de las mujeres al impulsar los bloques de competitividad entre las candidaturas a presidencias municipales. A pesar de que los resultados no favorecieron la presencia de más mujeres munícipes debido a las resistencias partidistas, se trató de un avance en la paridad sustantiva. Esto demuestra que, a pesar de las amenazas para los institutos locales, estos organismos siguen siendo parte fundamental en las prácticas democráticas locales y en la promoción de los valores democráticos de la comunidad a la que se deben. Es decir, fortalece la democracia de lo local hacia lo nacional.

Referencias

Cámara de Diputados (2022). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf

Congreso del Estado de Jalisco (2022). Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. En https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes

Diario Oficial de la Federación (2020). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los Partidos Políticos Nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021. En https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5606896

Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Todo listo para la consulta sobre el pacto fiscal en Jalisco. En https://www.jalisco.gob.mx/wx/prensa/noticias/136266

Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Lo que debes saber sobre la consulta del pacto fiscal. En https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/133693

GUTIÉRREZ MORA, M. (2022). Entrevista personal realizada el 15 de julio de 2022.

Instituto Electoral del Estado de Colima (2020). Bloques de competitividad en el proceso electoral 2020-2021. Comisión de equidad, paridad y perspectiva de género. En https://ieecolima.org.mx/bloques21.html

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2022). Casillas con urna electrónica en el proceso electoral 2011-2012. En http://www.IEPCjalisco.org.mx/urna-electronica/casillas

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2022). Consulta Popular 2021. Opina sobre la revisión del Pacto Fiscal en Jalisco. En https://www2.IEPCjalisco.org.mx/consulta-popular-pacto-fiscal-2021/

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2018). Memoria del Proceso Electoral Local Concurrente 2017-2018. En http://www.IEPCjalisco.org.mx/educacion-civica/wp-content/uploads/2019/01/Memoria-Electoral-Proceso-Electoral-Local-Concurrente-2017-2018.pdf

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2021). Memoria del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021. En https://www2.IEPCjalisco.org.mx/tablero-electoral-2021/?page_id=538

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2022). Programa de Resultados Electorales Preliminares. En https://prep2021e.IEPCjalisco.org.mx/ayuntamientos/detalle/votos-candidatura/san-pedro-tlaquepaque

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2022). Cartografía Electoral. Disponible en: http://www.iepcjalisco.org.mx/geografia-electoral

Instituto Nacional Electoral (2018). Informe sobre lineamientos de paridad en las entidades federativas para el proceso electoral 2017-2018. En https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2020/12/ctfigynd-or-201908-30-p9-a4.pdf

Instituto Nacional Electoral (2022). Te presentamos la urna electrónica desarrollada por el IEPC Jalisco. En https://centralelectoral.ine.mx/2020/10/15/te-presentamos-la-urna-electronica-desarrollada-por-el-IEPC-jalisco/

Instituto Nacional Electoral (2022). Organismos Públicos Locales. En https://portal.ine.mx/voto-y-elecciones/opl

Instituto Nacional Electoral (2022). Elección extraordinaria San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. 2021. En https://portal.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/eleccion-extraordinaria-jalisco-2021/#resultados_eleccion

Instituto Nacional Electoral (2022). Funciones de los Organismos Públicos Locales Electorales. En https://portal.ine.mx/voto-y-elecciones/opl/funciones-opl/

Instituto Nacional Electoral (2022). Estadísticas de Lista Nominal de Electores. En https://portal.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/

Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (2022). Lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, así como candidaturas independientes para dar cumplimiento al principio constitucional de paridad de género en el estado de Tlaxcala, en el proceso electoral ordinario 2020-2021 y los extraordinarios que devengan de esta. Acuerdo ITE-CG 90-2020. En https://www.itetlax.org.mx/PDF/acuerdos-pestana/2020/Diciembre/ANEXO%20%C3%9ANICO%20ACUERDO%20ITE-CG%2090-2020%20LINEAMIENTOS%20DE%20PARIDAD%20DE%20G%C3%89NERO.pdf

10. Presupuesto, elecciones y participación ciudadana

Laura Castro Golarte

> […] paulatinamente vamos ganando la batalla de la confianza,
> pero no hay que bajar la guardia, porque la confianza
> no se gana de una vez y para siempre;
> se puede perder con cualquier mala decisión.
> **José Woldenberg**

Con una nueva reforma electoral en el horizonte, a tres años de las elecciones de 2018 y a uno y medio apenas de las intermedias de 2021, resulta pertinente revisar la actuación del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco si consideramos, además, que en esta materia permanentemente se están haciendo cambios y de manera constante aparecen nuevos actores y escenarios para renovadas expectativas. En el caso concreto del IEPC en el estado, tres asuntos primordiales marcaron su derrotero en este periodo: la precariedad presupuestal, la eliminación de sus facultades en materia de participación ciudadana y las elecciones intermedias de 2021.

Muy lejos estamos de aquellas declaraciones de José Woldenberg cuando en su calidad de presidente del Instituto Federal Electoral afirmó: "el ciclo de reformas electorales está concluido", con la convicción de que, terminado el proceso electoral de los comicios del año 2000, avanzaríamos hacia una "nueva generación" de reformas políticas en busca del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, más allá del proceso electoral (SUN/AFP, 2000).

Otros políticos —por diversas circunstancias— han emprendido sucesivas reformas que han afectado no solo a la autoridad electoral a nivel nacional, sino a los organismos locales sujetos también a continuas, profun-

das y radicales modificaciones. En lo que va del siglo XXI están registradas cuatro reformas electorales federales (2007, 2012, 2014, 2020) y una más está fraguándose; de aprobarse, no habrá ya institutos en los estados, en estos momentos de por sí disminuidos y debilitados por los cambios de hace ocho años cuando se convirtieron en organismos públicos locales electorales (OPLE) sin mayores facultades y supeditados a órdenes, nombramientos y disposiciones del Instituto Nacional Electoral; y, aparte, quedaron a merced de la voluntad del Ejecutivo estatal en turno en materia presupuestal, en unas entidades federativas más que en otras, pero en todas. Hoy, los OPLE están a un tris de la desaparición.

En un análisis reciente, el académico Jorge Enrique Rocha está de acuerdo con esa idea y coincido:

> Sobre los organismos electorales locales, es un hecho que en muchos casos [...] han sido cooptados por los poderes fácticos estatales y que su labor sólo se restringe a los procesos electorales cada tres años [...]. Es necesario discutir la conveniencia de que estos órganos sigan existiendo y que sólo se mantengan las juntas locales del INE, ya que hoy por hoy no está bien fundamentada su existencia, salvo la garantía de generar procesos de autonomía de los estados frente a la Federación (Rocha, 2022).

Es cierto, con frecuencia se enarbola su defensa a favor del federalismo, pero en realidad, en términos prácticos y de trabajo para ganar la confianza ciudadana, no hay bases.

Al día de hoy, el principal obstáculo formal que han enfrentado para cumplir con sus obligaciones es la precariedad presupuestal, sin embargo, no ha sido el único embate contra las autoridades electorales locales, reitero, sumamente frágiles y bajo amenaza: el caso de Jalisco es emblemático con la aprobación de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado, porque le quitó una tarea sustantiva que le correspondía encabezar: la participación ciudadana.

Desde que los órganos electorales, ya ciudadanizados y, de *iure*, autónomos, empezaron a funcionar correctamente y a ganar credibilidad entre la ciudadanía, los intentos partidistas por descalificarlos o desacreditarlos se convirtieron en una práctica consuetudinaria elección tras elección, y no se ha roto el patrón. Seguramente habrá quien recuerde aquel momento,

cuando las palabras pronunciadas por Enrique Ibarra Pedroza, a la sazón representante del PRI ante el Consejo General del IFE, cayeron como loza de concreto en el seno del Instituto, inmerso de lleno en el proceso electoral del año 2000: el político anunció que pediría juicio político contra cuatro consejeros electorales. La primera reacción de Woldenberg fue decir que iniciativas de esa naturaleza "erosionan y desgastan" al Instituto (Castro, 1999).

Las acciones contra las autoridades electorales para minar su credibilidad social y las decisiones legales para reducir sus facultades o para mantenerlas al mínimo (como la de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos), han sido constantes. Por supuesto hay avances si comparamos con las reformas de los años sesenta, setenta y ochenta del siglo XX. No obstante, no terminan de ser suficientes porque los mismos partidos se han encargado de anularlos. Uno de esos avances era la autonomía, hasta que los puestos en los consejos electorales, el federal y los estatales, con altísimos sueldos, se empezaron a repartir y conceder por cuotas (Faustino, 2019). Esa es una de las razones, hay que decirlo, de que en la iniciativa vigente para una nueva reforma electoral se proponga abrir al voto popular la elección de consejeros electorales.

El contexto de análisis de tres años de operación del IEPC del Estado de Jalisco es complejo e inestable; aparte de que está supeditado a discusiones centralizadas. Sin embargo, vale la pena abordarlo a manera de registro de una realidad cambiante, de una estructura débil y de una existencia que, quizá, está llegando a su fin.

Las urgencias presupuestales

Este 2022, seis órganos electorales locales organizaron elecciones y desde 2021 se expuso la escasez de sus recursos, dados los extraordinarios y desmesurados recortes presupuestales. Claro que no son las primeras noticias, pero sí las más recientes. El problema saltó desde 2014 y empeora. Si el espíritu de la reforma de ese año era bloquear la injerencia de las clases políticas locales en la operación de la autoridad electoral en cada entidad, particularmente en el nombramiento de consejeros y la probable intromisión en marcos normativos, se abrió la puerta para que

los ejecutivos estatales usaran la facultad presupuestal a conveniencia. Un efecto perverso.

En la iniciativa de tres diputados perredistas rumbo a la reforma electoral de 2014, los legisladores fueron particularmente elocuentes:

> Otro argumento central para transformar el andamiaje electoral mexicano es político. La certeza, imparcialidad e independencia de los institutos electorales locales han sido arrebatados por los partidos y los poderes fácticos locales. Los gobernadores extienden su poder político a las vulnerables estructuras electorales de sus estados (Aureoles, 2013).

Con otras palabras, en la iniciativa del PAN hubo coincidencia:

> [...] muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales a partir del control que la mayoría tiene de su Congreso local, responsable del nombramiento, y han explotado recursos del Estado con fines partidistas para garantizar el triunfo de su partido (Faustino, 2019).

Los OPLE que sufrieron descalabros presupuestales importantes de 2021 para 2022, independientemente de si están inmersos en un proceso electoral o no, son los siguientes: Puebla, con un recorte de 87.99%; Oaxaca, 83.02%; Morelos, 74.93%; Ciudad de México, 54.21%; Sinaloa, 52.65%; Tlaxcala, 50.42%; Durango, 50.35%; Nuevo León, 49.88%; Aguascalientes, 42.81%; y Sonora, con un recorte de 33.25%. De estos, en Aguascalientes, Durango y Oaxaca habrá elección de gobernador, lo mismo que en Hidalgo, Quintana Roo y Tamaulipas, aunque estos tres últimos no aparecen en la lista de "castigados" en materia de recursos (Vallejo, 2021).

Con información obtenida a través de solicitudes a organismos de transparencia y de revisión de los sitios webs de los OPLE de todo el país, Antonio Faustino Torres elaboró una tabla comparativa de los presupuestos de los institutos electorales locales de 2006 a 2019; es decir, antes y después de la reforma de hace ocho años. Para efectos de este artículo, solamente presentaré los datos del IEPC del Estado de Jalisco, en el cuadro 1.2 a continuación:

Cuadro 10.1. Presupuesto del IEPC del Estado de Jalisco 2006-2019 (pesos)						
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
266 350 000.00	71 771 800.00	80 076 500.00	612 836 710.00	278 318 265.00	286 637 900.00	692 649 700.00
2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
325 549 900.00	337 592 135.00	727 807 076.00	391 775 692.00	403 931 215.00	936 376 806.00	170 677 291.00
Fuente: Antonio Faustino Torres, 2019.						

Para el ejercicio 2020, el IEPC aprobó un anteproyecto de presupuesto de egresos por 247 418 162.93 pesos, sin embargo, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco se publicó en diciembre de 2019 que el presupuesto para el organismo en 2020 sería de 170 677 292 pesos. Aunque parezca increíble, sí, un peso más que el presupuesto aprobado para 2019.

Esto llevó al IEPC a promover una demanda el 6 de enero de 2020 ante el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, contra el decreto 27785/LXII/19. La demanda se registró con la clave AG-001/2020, y se resolvió a favor del IEPC, de manera que el gobernador del estado tuvo que autorizar una transferencia para ampliar el presupuesto del instituto en 58 584 064 pesos. El total para el ejercicio 2020 quedó en 229 261 356 pesos (IEPC, 2020a).

En cuanto al presupuesto para el año 2021, año electoral, el IEPC solicitó 797 485 807.66 pesos, pero se aprobaron y publicaron en el órgano oficial del Gobierno del Estado de Jalisco 766 293 394 pesos (IEPC, 2021). En términos porcentuales fue una reducción mínima (no llegó a 4%), no obstante, a la hora de hacer ajustes por 31 millones de pesos menos, la tarea se complica, porque además no es el financiamiento a los institutos políticos el que disminuye.

Al proyecto de presupuesto para 2022, el Gobierno del Estado aplicó una reducción de 38 500 000 pesos. Para el gasto corriente el organismo cuenta con 102 617 800 pesos. La actual presidenta del IEPC, Paula Ramírez Höhne, comentó que "aunque Jalisco tiene el tercer listado electoral más grande del país, el Instituto es uno de los órganos locales que menor presupuesto *per cápita* recibe" (Rivas, 2022a).

El "castigo" presupuestal del IEPC empezó desde la entrada en vigor de la reforma de 2014, cuando el gobernador del estado era el priista Aristóteles Sandoval Díaz, y se ha mantenido con el emecista Enrique Alfaro

Ramírez. Los recortes llevaron al instituto a cambiar de instalaciones y a la supresión de plazas de trabajo.

Beatriz Rangel, quien fuera consejera electoral del IEPC, recuerda que entre 2016 y 2017 se aplicaron severos recortes que afectaron la operación del instituto. La tendencia prevaleció a pesar de que hubo elecciones y cambio de titular en el Poder Ejecutivo de Jalisco: fue en 2019 cuando el IEPC tomó la decisión de mudarse y dejar el edificio de la calle de Florencia y Av. López Mateos, para ahorrar "1.5 millones de pesos general". También se recortó la plantilla de personal de 142 a 81 plazas, de manera que la nómina bajó de 90 millones a 58 millones de pesos al año, y los consejeros electorales, todos, empezando por el presidente, Guillermo Alcaraz Cross, se redujeron el sueldo (Pérez, 2019).

Por acuerdo del IEPC se aprobó el cambio de sede de Florencia a una ubicación temporal en Lomas del Valle (Zapopan) y, hasta 2020, al lugar donde se encuentra actualmente en Jardines del Bosque (IEPC, 2020).

Es evidente la falta de interés o voluntad del Ejecutivo estatal ahora, y desde antes, por dotar de recursos suficientes al IEPC en Jalisco. Hace años, en la medida en que la autoridad electoral fue ganando autonomía y credibilidad, el presupuesto del organismo se incrementó de manera notable. Es común escuchar: "la confianza cuesta", de un lado; y, de otro, "¡qué caras son las elecciones en México!", justo como resultado de las prácticas de la clase política enfocadas en sacarle la vuelta al marco legal.

Estamos parados en escenarios cambiantes porque no sabemos si la reforma electoral iniciada por el presidente de la República se aprobará en los términos en que fue entregada, si será modificada o si no pasará; la cuestión es que, en todo caso, los tiempos de abundancia presupuestal están, por lo pronto, en franco proceso de remisión.

Desde siempre, pero con mayor frecuencia desde 2014, ha sido un reclamo generalizado de representantes de los OPLE la autonomía presupuestal. En 2019, el grupo de trabajo para la reforma del Estado y electoral de la Cámara de Diputados se reunió con representantes de los OPLE y una de las necesidades urgentes en la que coincidieron los funcionarios fue la autonomía presupuestal. Jacinto Herrera, de Puebla, dijo: "es oportuno que el presupuesto de los OPLE se reciba de forma directa por parte de la Federación y que no se origine desde gobiernos estatales". Daniel Núñez Santos, consejero sonorense, se pronunció en el mismo sentido porque, apuntó: "en ocasiones los

gobernadores no otorgan los recursos necesarios para su funcionamiento". Coincidieron a favor de la autonomía presupuestal los consejeros de Guerrero, Tabasco, Baja California, Baja California Sur, Veracruz, Tamaulipas y Nuevo León, entre otros (Cámara de Diputados, LXV Legislatura, 2019).

Muy probablemente esto ya no sea un problema dentro de poco. Lo que queda claro es que de 2014 a 2022 uno de los obstáculos recurrentes que ha enfrentado el IEPC de Jalisco y muchos de los institutos locales en México, es la escasez presupuestal ordenada por los gobernadores.

¿Participación ciudadana?

Los mecanismos de participación ciudadana han sido una demanda añeja de la sociedad mexicana. Se ha avanzado lentamente y no siempre de manera armónica. Más a fuerzas que de ganas, los poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto de la Federación como de los Estados, han ido introduciendo estas herramientas democráticas con dificultades y complicaciones o con marcos legales y limitantes que no necesariamente han sido para mejorar o facilitar los procesos.

El espíritu de las reformas que transformaron al Instituto Electoral del Estado de Jalisco (antes Consejo) en Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, era el de responder a una necesidad social cada vez más apremiante y contribuir con ello a una formación cívica sólida y comprometida. En gran medida, por supuesto, los mecanismos son resultado y expresión de la crisis de representatividad política que padecemos en México desde hace lustros y están inmersos en las aspiraciones de alcanzar una consistente y efectiva democracia participativa.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la incorporación de mecanismos de participación ciudadana acaba de cumplir diez años, y solamente han sido dos: iniciativa y consulta popular; aunque en varios estados de la república se han agregado otros como referéndum y plebiscito. Cabe decir que Jalisco fue pionero en esta materia porque los mecanismos se consagraron en las leyes desde 1997 (Castañeda, 2015), y a partir de la creación del IEPC la idea era ampliar y fortalecer.

En la administración alfarista se aprobó la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco que,

en realidad, quitó al IEPC la facultad de encauzar la participación ciudadana mediante la aplicación de los mecanismos.

En su momento, Alcaraz Cross, presidente del IEPC, declaró que el Sistema de Participación Ciudadana y Gobernanza, creado a partir de la ley, implicaba un "desplazamiento" de las facultades del Instituto (Rivas, 2019a). Y aunque manifestó que la propuesta se revisaba con el Ejecutivo, al final no cambió nada.

Esto fue en febrero. En marzo de 2019, rumbo a la aprobación de la ley que fue el 5 de abril, el reportero Rodrigo Rivas dio cuenta del trabajo legislativo. En su nota apunta los mecanismos de participación ciudadana que se añadieron para un total de dieciséis y el hecho de que se redujo el número de firmas necesarias para solicitar la activación de los mecanismos, pero también registró la inconformidad de algunos diputados, como la de María Esther López Chávez (Morena): "con la creación del Consejo Estatal de Participación el Gobierno del Estado busca ser juez y parte en el tema, pues le quita al IEPC la facultad de determinar la viabilidad de las solicitudes de herramientas de participación" (Rivas, 2019b).

El Instituto ya no puede resolver la procedencia de todas las solicitudes de los mecanismos porque esa tarea se le otorgó al Consejo de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza, ente rector del sistema, cuya integración e instalación, por cierto, se retrasó por meses.

En octubre de ese año, ante el fracaso para la elección de los miembros del consejo en el Congreso del Estado, la diputada Ana Lidia Sandoval (MC) propuso que fuera una facultad de la Secretaría de Planeación. La moción se aprobó no sin quejas de actores de la oposición. Con todo y eso, al año exacto, en octubre de 2020, la diputada Mariana Fernández Ramírez, entonces presidenta de la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana y Transparencia, manifestó la urgencia de que se concretara por fin la integración del nuevo consejo, no sin cuestionar severamente el retraso:

> En dos años, ningún mecanismo de participación ha visto la luz y eso que decían que eran un gobierno ciudadano. Tardaron nueve meses en publicar la reforma, ya se publicó; ahora está dentro de los 60 días (para emitir convocatoria). Creo que el retraso es adrede para que cuando entre el proceso electoral no haya mecanismos (Rivas, 2020).

La elección de los integrantes luego de una reforma en agosto de 2020 se consumó hasta marzo de 2021. La mayoría de los miembros se definieron a partir de una convocatoria abierta y son los siguientes: Eliseo Moya Ramírez (Ameca), representante de los adultos mayores; María Mercedes Jiménez Macedo (Tecalitlán), representante del sector empresarial; María del Rocío Delgado Gil (Tlajomulco), representante del movimiento feminista o de mujeres; Francisco Marciano Acevedo Olea (Oaxaca), representante de los pueblos originarios; Nélida del Sagrario Magaña Regalado (Casimiro Castillo), representante de las organizaciones de la sociedad civil del área metropolitana Guadalajara; Jesús Ibarra Cárdenas (Guadalajara), presidente del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco; María Francisca Díaz Vargas (Amacueca), representante del sector de personas con discapacidad; José Aguirre García (Tepatitlán), representante de la diversidad sexual; Luis Alberto Pérez Amezcua (Guadalajara), representante del sector académico; Leticia Pérez Rodríguez, diputada presidenta de la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana, Transparencia y Ética en el Servicio Público; Miguel Godínez Terríquez, consejero electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco; Margarita Cristina Sierra Díaz de Rivera, secretaria de Planeación y Participación Ciudadana de Jalisco; y César Díaz Galván, secretario técnico del Consejo.

Como parte del Sistema, el IEPC se encargó de la consulta popular sobre la revisión del pacto fiscal en Jalisco. La convocatoria se emitió el 26 de noviembre de 2021 ya con Paula Ramírez Höhne en la presidencia del instituto. Se realizó a solicitud del gobernador del estado y la pregunta fue aprobada por el Consejo del Sistema: "¿Estás de acuerdo en que cada seis años, se revisen los términos de la Coordinación Fiscal y la manera en que la Federación distribuye los impuestos, para que se decida si Jalisco se mantiene o se sale del pacto fiscal?". Se abrieron fechas para la participación por región entre el 27 de noviembre y el 19 de diciembre de 2021. Los resultados arrojaron una participación de 449 948 personas que emitieron su opinión (61 132 menores de edad y 388 816 mayores) (IEPC, 2021b).

Después de la creación del Sistema de Participación Ciudadana, entre agosto de 2019 y febrero de 2022, se han hecho siete solicitudes de activación de mecanismos; solo dos de ellas han procedido, la consulta sobre el pacto fiscal y el plebiscito en Zapopan sobre la desincorporación del domi-

nio público de las propiedades municipales en Plaza Arcos; dos solicitudes se declararon improcedentes y sobre las tres restantes no se resolvió porque los consejos competentes no estaban instalados (IEPC, 2022).

Elecciones 2021

En una segunda experiencia comicial como OPLE, el IEPC se lanzó a la organización de las elecciones intermedias de 2021 con nuevos partidos en la contienda, menos presupuesto del solicitado y en medio de una contingencia sanitaria mundial por la pandemia de covid-19.

Todo indicaba que el proceso electoral transcurriría sin incidentes mayores desde la apertura en octubre de 2020 hasta el cierre en 2021, salvo por dos asuntos: el caso de Jilotlán de los Dolores; y la elección extraordinaria en Tlaquepaque que fue el 21 de noviembre (este proceso extraordinario obligó a prorrogar la consulta popular sobre el pacto fiscal).

Sin embargo, no fueron las únicas notas para apuntar en la hoja de incidentes. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana se retrasó en la verificación y aprobación de candidaturas de munícipes, de manera que las campañas no podían empezar en la fecha marcada en el calendario electoral (4 de abril de 2021). No todos los candidatos atendieron la propuesta del IEPC de postergar unas horas el inicio, así que fue un arranque desigual y, por lo tanto, inequitativo en tiempo y en recursos, una condición que se mantuvo a lo largo de las campañas hasta antes de la jornada electoral.

Este retraso en la confirmación de candidaturas fue un asunto que pronto quedó en el olvido, había campañas por empezar, no obstante, quiero apuntarlo porque los reclamos de los partidos se plantearon desde el primer momento, cuando el IEPC manifestaba que no disponía de la documentación completa y los representantes de los partidos demostraban, con acuses de recibo incluidos, que todo lo habían entregado en tiempo y forma (Blanco, 2021).

A esto se suma otro hecho sobre el que se inconformaron representantes de algunos partidos con energía, aunque efímera, pues en una o dos horas bajó la intensidad del reclamo. Me refiero a las irregularidades en la sesión de conteo en el Consejo Electoral Municipal de Guadalajara: los consejeros y representantes acordaron un receso de una hora, pero los consejeros

decidieron empezar media hora antes de lo estipulado sin notificar; cuando los representantes de partidos llegaron, los paquetes electorales habían sido manipulados durante su ausencia. De esto que relato fui testigo, un hecho que se pudo haber evitado con el mecanismo propuesto por el exconsejero Castañeda Carrillo y, antes, con la herramienta en la que ha insistido tanto: el canto electrónico y la urna electrónica, respectivamente (Castañeda, 2015).

De los resultados, coincidentes en términos generales con las tendencias de las encuestas electorales del proceso, cabe destacar la confirmación de dos nuevos partidos cuyo registro estaba condicionado al mínimo de votación y lo lograron: Hagamos y Futuro.

Lamentablemente, las elecciones en Jalisco no estuvieron exentas de violencia:

> En el contexto local, aunque el INE sólo reconoce cinco incidentes vinculados a "ciudadanos que querían votar sin credenciales", y de algunos otros eventos de violencia; entre ellos se encuentra el asesinato de tres hombres en la zona aledaña a una casilla en Guadalajara y el robo de paquetes electorales de 23 casillas en la región Costa Sur (Redacción ZonaDocs, 2021).

Conclusiones

Desde 1988 a la fecha he cubierto procesos electorales federales y en varios estados para la renovación de presidente de la república, gobernadores, diputados y senadores, legisladores locales y munícipes.

En 1988, la credencial para votar no tenía fotografía y en aquellas elecciones federales, las de la "caída" del sistema, como reportera presencié una de las formas del fraude en la casa de campaña del candidato del PRI a una diputación federal por el Distrito 1. Publiqué la nota en el semanario *Paréntesis*, donde trabajaba, y el doctor Jorge Alonso Sánchez registró este hecho en un estudio académico. Vi cómo una persona ponía su huella digital en varias credenciales de elector que sostenía otro individuo en una mano, quien tenía en la otra un cojincillo para sellos. Lo que para mucha gente eran mitos y leyendas urbanas sobre las formas del fraude que diseñaba y operaba el Partido Revolucionario Institucional, dejaron de serlo con esa visión que recuerdo tan nítidamente como si hubiese sucedido ayer.

Desde entonces, hasta nuestros días, cuando —en el momento de escribir este artículo— está en el Poder Legislativo federal una nueva propuesta para una reforma electoral que, de aprobarse, cambiaría radicalmente el estado actual de cosas en esa materia, me ha tocado conocer, cubrir y estudiar a fondo buena parte del sistema electoral mexicano y, particularmente, en Jalisco. El sistema y los actores.

Lamentablemente he visto cómo, de manera paulatina, los institutos de los que nos podíamos sentir seguros y orgullosos como ciudadanos han sido pervertidos y degenerados por los mismos partidos políticos con una disciplina que pasma: los consejeros elegidos por cuotas, para pagar favores y asegurar resultados, con sueldos estratosféricos (cabe recordar los casos de consejeros que después de desempeñarse como tales se han afiliado a partidos políticos para contender por algún puesto de elección popular); las facultades de fiscalización y otras para sancionar a partidos y candidatos, chimuelas, sin herramientas vinculantes, débiles; los mecanismos de participación ciudadana complejos y poco difundidos, llevados y traídos de una dependencia a otra para su activación y determinación de procedencia; los organismos sin presupuestos, amenazados en su autonomía; la infiltración de los poderes locales para urdir nuevas formas de alteración de resultados, entre muchas otras estrategias y realidades que van más allá de un montón de credenciales y tinta para sellos. Hechos todos que reclaman la atención constante de la ciudadanía y de las autoridades en turno.

La actuación del IEPC durante estos tres años fue la mínima marcada por la ley, con cuestionamientos que no deben caer en el olvido; en un entorno complejo, de "castigo" presupuestal y condiciones precarias de operación, así como en un escenario donde el telón de fondo fueron —y son— el pragmatismo y la violencia.

Si se trata de hacer un balance, quizá sean más los puntos positivos que los negativos. Aquí estamos, con relativa y aparente calma, aun así, seguimos con un sistema imperfecto, incompleto, alterado cada tres o seis años, que no termina de cuajar para que, en México, en Jalisco, podamos afirmar que hay normalidad democrática y estemos en condiciones de enfocarnos en una nueva generación de cambios legales, ahora sí, concentrados en la gobernabilidad, en la confianza, en el mayor beneficio para una ciudadanía ávida de resultados, de representatividad efectiva y de mejores condiciones de vida.

Referencias

AUREOLES CONEJO, S. (24 de septiembre de 2013). Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de Silvano Aureoles Conejo y suscrita por Agustín Miguel Alonso Raya y Trinidad Morales Vargas, diputados del Grupo Parlamentario del PRD. Cámara de Diputados LXII Legislatura. *Gaceta Parlamentaria,* núm. 3868-V. En http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/sep/20130924-V.html#Iniciativa2

BLANCO, S. (4 de abril de 2021). Elecciones Jalisco 2021: Retrasa IEPC registro de candidaturas por fallas en verificación. *El Informador*. En https://www.informador.mx/jalisco/Elecciones-Jalisco-2021-Retrasa-IEPC-registro-de-candidaturas-por-fallas-en-verificacion-20210404-0018.html

Cámara de Diputados LXV Legislatura (25 de junio de 2019). Autonomía presupuestaria de los OPLE, principal planteamiento de consejeros locales a diputados. Boletín No. 1857. En http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Junio/25/1857-Autonomia-presupuestaria-de-los-ople-principal-planteamiento-de-consejeros-locales-a-diputados

CASTAÑEDA CARRILLO, S. (2015). Sistema electoral del Estado de Jalisco [Tesis doctoral no publicada]. Universidad San Pablo.

CASTRO GOLARTE, L. (17 de marzo de 1999). Demandan juicio político contra consejeros electorales. *El Informador*.

CASTRO GOLARTE, L. (12 de enero de 2000). En el 2000 no habrá en México violencia postelectoral. Entrevista con José Woldenberg. *El Informador*.

FAUSTINO TORRES, A. (2019). El presupuesto electoral a debate: eliminar o fortalecer a los OPLEs. Análisis de la propuesta de reforma electoral de Morena en 2019. Ensayo ganador del segundo lugar, categoría B (posgrado) en el Concurso de Promoción de Derechos 2019 organizado por el Instituto Nacional de Acceso a la Información, INAI. En https://infoem.org.mx/doc/publicacionesExternas/20200324_concursoinai/TU-SegundoLugar-CategoriaB.pdf

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2020a). Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, que aprueba el ajuste al presupuesto de egresos para el año dos mil veinte. En http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/aprobacion_presupuesto_2020.pdf

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2020b). Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, que aprueba el cambio de sede de este organismo electoral. En http://www.IEPCjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2020-06-26/04-iepc-agc-009-2020.pdf.

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2021a). Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, que aprueba el ajuste al presupuesto de egresos para el año dos mil veintiuno. En http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/04-iepc-acg-013-2021yanexos.pdf

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2021b). Consulta Popular 2021. Opina sobre la revisión del Pacto Fiscal en Jalisco. En https://www2.iepcjalisco.org.mx/consulta-popular-pacto-fiscal-2021/?page_id=71

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2022). Histórico de mecanismos en Jalisco. En http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/historico-de-mecanismos-en-jalisco/

Instituto Nacional Electoral (17 de febrero de 2022). Situación presupuestal de los Organismos Públicos Locales respecto del ejercicio fiscal 2022. En https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/127138/CGex202202-21-ip-14.pdf

LÓPEZ OBRADOR, A. M. (28 de abril de 2022). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral. En http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf

MORA, Y. (14 de febrero de 2022). Hay condiciones para elección en Jilotlán: gobernador. *El Informador*. En https://www.informador.mx/jalisco/Hay-condiciones-para-elecciones-en-Jilotlan-Enrique-Alfaro-20220214-0134.html

PÉREZ, J. P. (4 de agosto de 2019). Aplican austeridad en el instituto electoral. *El Diario NTR*. En https://ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=131614

Redacción ZonaDocs (7 de junio de 2021). ¿Quiénes ganaron las elecciones en Jalisco este 2021?. ZonaDocs Periodismo en Resistencia. En https://www.zonadocs.mx/2021/06/07/quienes-ganaron-las-elecciones-en-jalisco-este-2021/

RIVAS URIBE, R. (20 de febrero de 2019a). Sistema de Participación Ciudadana "desplaza" facultades al IEPC". *El Informador*. En https://www.infor-

mador.mx/jalisco/Sistema-de-Participacion-Ciudadana-desplaza-facultades-al-IEPC-20190220-0091.html

RIVAS URIBE, R. (25 de marzo de 2019b). Añaden a Constitución estatal nuevas herramientas de participación ciudadana. *El Informador*. En https://www.informador.mx/jalisco/Anaden-a-Constitucion-estatal-nuevas-herramientas-de-participacion-ciudadana-20190325-0114.html

RIVAS URIBE, R. (6 de octubre de 2020). Participación ciudadana, en la congeladora por retraso en integración de Consejo. *El Informador*. En https://www.informador.mx/jalisco/Participacion-Ciudadana-en-la-congeladora-por-retraso-en-integracion-de-Consejo-20201006-0099.html

RIVAS URIBE, R. (8 de enero de 2022a). Avala IEPC gasto de 102.6 millones de pesos para 2022. *El Informador*. En https://www.informador.mx/jalisco/Avala-IEPC-gasto-de-102.6-millones-de-pesos-para-2022-20220108-0066.html

RIVAS URIBE, R. (23 de abril de 2022b). Avala IEPC gasto de 102.6 millones de pesos para 2022. *El Informador*.

SUN/AFP (10 de marzo de 2000). El ciclo de reformas electorales está concluido, dice José Woldenberg. *El Informador*.

UGALDE, L. C. (2020). Introducción: el reformismo electoral mexicano, 1977-2019. En L. C. Ugalde y S. Hernández Quintana (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020* (pp. 35-53). Editorial TEPJF.

VALLEJO, G. (5 de octubre de 2021). Los OPLEs inician la batalla por recursos rumbo a los comicios del 2022. *Expansión política*. En https://politica.expansion.mx/mexico/2021/10/05/los-OPLEs-luchan-por-recursos

Páginas web

Cámara de Diputados LXV Legislatura. En https://web.diputados.gob.mx/inicio

Gobierno de México. En https://www.gob.mx/

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana: http://www.iepcjalisco.org.mx/

Instituto Nacional Electoral. En http://ine.mx

Consejo Estatal de Participación Ciudadana. En https://participa.jalisco.gob.mx/consejo-estatal/

11. Diagnóstico y propuestas para la consolidación del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales

José Bautista Farías

Introducción

El derecho a la información, la transparencia y rendición de cuentas son conceptos que se relacionan entre sí (contribuyen al desarrollo democrático, la libertad de expresión y el ejercicio de derechos), pero difieren en sus alcances y propósitos. El derecho a la información alude al:

> [...] conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto la tutela, reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos notificables, y ello por fuentes propias o, especialmente, a través de los ya conocidos medios de comunicación social, y otros que pudiera el hombre inventar (Fernández Areal, 1977, p. 1).

La transparencia refiere a la obligación de las instituciones públicas de poner a disposición de las personas la información generada, administrada o bajo su resguardo a través de diversos medios a su alcance. En tanto que la rendición de cuentas incluye la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y acciones, justificarlas públicamente y la capacidad de ser sancionado por ello (Shedler, 2004).

El propósito de este estudio es hacer un breve diagnóstico sobre algunos aspectos que se estiman relevantes para el desempeño institucional del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), así como poner a debate algunas propuestas que contribuyan a su fortalecimiento en la tutela del derecho a la información. Para la realización de este trabajo se consultó información generada por el ITEI, así como estudios publicados y auditorías realizadas a este organismo, y las leyes de transparencia general y de Jalisco. También se contó con el apoyo de Mariana López Uribe, estudiante del ITESO, quien prestó sus servicios como becaria.

ITEI: el diagnóstico

El ITEI se constituyó a partir de la segunda Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública del Estado Jalisco y sus Municipios (LTAIPEJM), aprobada el 16 de diciembre de 2004 por los diputados de la LVII Legislatura, y en vigor desde el 23 de septiembre de 2005.

La naturaleza autónoma del ITEI, con personalidad jurídica y patrimonio propio, es una de sus principales fortalezas, ya que esto implica —en teoría— que no está subordinado a ninguna autoridad y sus resoluciones son definitivas, inacatables y vinculares para los poderes, las entidades, las dependencias públicas del Estado, los ayuntamientos y los organismos públicos y privados que reciban y ejerzan recursos públicos y realicen actos de autoridad.

En la práctica, el ITEI —como los demás organismos autónomos— se enfrenta a los problemas de captura de puestos, decisiones y presiones en la autorización de presupuestos por parte del gobernante en turno, los partidos con representación en el Congreso y los grupos de poder local (Aguirre, 2019; Bautista, 2017).

Otras de las fortalezas del ITEI son las amplias atribuciones que le otorga la ley, el perfil de su personal, el presupuesto asignado y ejercido, así como las alianzas institucionales que ha construido en su desarrollo y las resoluciones emitidas en pro del derecho a la información y la protección de los datos personales, entre otros. A continuación, revisaremos brevemente cada uno de estos aspectos.

Atribuciones legales

La LTAIPEJM contempla 38 atribuciones al ITEI (artículo 35, frs. I a XXXVIII) para el cumplimiento de su encargo institucional, dentro de las cuales destacan: promover la cultura de la transparencia; asesorar a la población en las solicitudes de información y en la protección de sus datos personales; promover la digitalización de la información; expedir reglamentos internos de información pública para los sujetos obligados; establecer políticas de transparencia activa; denunciar la falta de transparencia; solicitar la corrección de la información confidencial; presentar recursos de transparencia; evaluar la transparencia de los sujetos obligados, entre otros.

Además de los temas relacionados con el derecho a la información, el ITEI tiene 32 facultades en torno a la protección de datos personales, entre ellas: garantizar, difundir y capacitar sobre el derecho de las personas a la protección de sus datos personales, así como elaborar formatos, resolver recursos de revisión, suscribir convenios, realizar estudios e investigaciones, evaluar el desempeño de los sujetos obligados, emitir recomendaciones, imponer medidas de apremio, vigilar el cumplimiento normativo, promover programas, entre otros.

El ITEI también tiene incumbencia en cuestiones del Gobierno Abierto Jalisco (es integrante del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto Jalisco), y forma parte del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco. Todas estas atribuciones y nuevas tareas que se han incorporado al funcionamiento interno del ITEI, desde 2017, no han sido debidamente considerados en el presupuesto asignado en los años posteriores.

En los informes del ITEI, de 2018 a 2021, la actividad de este organismo se ha centrado en la difusión sobre los registros y estadísticas sobre el acceso a la información y la protección de datos personales, los recursos presentados en torno a la garantía del ejercicio de los derechos, la gestión documental, la promoción y difusión de la cultura de la transparencia, la formación y capacitación, los proyectos estratégicos, el Sistema Estatal Anticorrupción, los aspectos legales y la gestión administrativa y presupuestal. En este artículo se analizan algunos de estos datos que forman parte del quehacer fundamental de esta institución.

El número y perfil del personal, su profesionalización y experiencia son factor de suma importancia para cualquier institución. ¿Cuál es el perfil del personal de ITEI, su nivel de escolaridad y temporalidad?

Perfil del personal

De 2018 a 2021, el ITEI ha mantenido una plantilla de 94 empleados (con excepción del 2020, que tuvo 93), de los cuales 54.2% es personal de confianza y 45.7% de base (cuadro 11.1). El perfil de las y los trabajadores es relativamente joven: 48 (51%) oscilan entre los 25 y 39 años, y el resto, 46 (48.9%), tienen entre 40 y más de 50 años (cuadro 11.2). En cuanto al nivel educativo, 76.5% cuenta con grado de licenciatura y 15.9% con postgrado (cuadro 11.3). Existe también un equilibrio en los géneros: 53% son mujeres y 47% hombres. En cuanto a los puestos, de las cuatro direcciones, tres son presididas por mujeres, además de la Secretaría Ejecutiva. Las dos coordinaciones generales, de Planeación y Proyectos Estratégicos, y de Evaluación y Gestión Documental, son dirigidas por hombres, así como el Centro de Estudios Superiores de la Información.

Cuadro 11.1. Personal del ITEI, 2021

Sexo	Núm. personal	%	Confianza	%	Base	%
Hombres	44	46.80	23	24.46	21	22.34
Mujeres	50	53.19	28	29.78	22	23.40
Total	94	100	51	54.25	43	45.74

Fuente: elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Institucional (ITEI, 2021, p. 34).

Cuadro 11.2. Rangos de edad del personal del ITEI

Sexo	Total del personal	Rangos de edad											
		25-29 años	%	30-34 años	%	35-39 años	%	40-44 años	%	45-49 años	%	50 años o más	%
Hombres	44	4	4.2	7	7.4	7	7.4	16	17.0	4	4.2	6	6.3
Mujeres	50	10	10.6	11	11.7	9	9.5	7	7.4	8	8.5	5	5.3
Total	94	14	14.8	18	19.1	16	17.0	23	24.4	12	12.7	11	11.7

Fuente: elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Institucional (ITEI, 2021, p. 34).

Cuadro 11.3. Nivel educativo del personal del ITEI, 2021

Sexo	Total del personal	Nivel educativo							
		Secundaria	%	Preparatoria	%	Licenciatura	%	Maestría	%
Hombres	44	0	0	3	3.19	33	35.1	8	8.51
Mujeres	50	1	1.06	3	3.19	39	41.48	7	7.44
Total	94	1	1.06	6	6.38	72	76.59	15	15.95

Fuente: elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Institucional (ITEI, 2021, p. 35).

En cuanto a la temporalidad en el servicio (cuadro 11.4): 55% del personal del ITEI tiene una antigüedad de cinco años, 35.1% tiene entre seis y diez años, y solo 9.5% tiene más de once años laborando en ese organismo, lo que nos da una idea de la movilidad del personal en cada periodo administrativo.

Cuadro 11.4. Antigüedad en el servicio

Sexo	Total del personal	Antigüedad en el servicio					
		De 0 a 5 años	%	De 6 a 10 años	%	De 11 a 15 años	%
Hombres	44	25	26.59	13	13.82	6	6.38
Mujeres	50	27	28.72	20	21.27	3	3.19
Total	94	52	55.31	33	35.10	9	9.57

Fuente: elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Institucional (ITEI, 2021, p. 35).

Si bien en los últimos tres años el ITEI ha mantenido estable un número de empleados, se aprecia una cierta movilidad del personal que parece coincidir con los cambios de administración de los comisionados de ese organismo, ya que 55% tiene máximo cinco años laborando en la institución; además, 54% es personal de confianza, lo que significa que pueden ser removidos con los cambios de los integrantes del consejo directivo. Esto, aunado a la ausencia de una política de reclutamiento, selección y permanencia del personal en la administración del ITEI, con base en criterios técnico-profesionales de mérito, capacidad, formación y desempeño, es un factor que limita la consolidación institucional de este organismo, debido a la curva de aprendizaje, el ritmo y la continuidad del trabajo.

El presupuesto autorizado, su ejercicio, distribución y fiscalización son factores de presión y control que suelen utilizarse por las autoridades para incidir en la contratación del personal, así como en algunas acciones de los organismos autónomos.

Presupuesto asignado y ejercido: 2018-2021

El ITEI inició operaciones en 2005 con un presupuesto de apenas 3 millones de pesos, al año siguiente se incrementó a 13 798 170 pesos, y para 2010 ascendió a 20 720 988 pesos. De 2018 a 2021 el presupuesto de este organismo pasó de 58 632 142 pesos a 61 041 758 pesos (una diferencia de 2 409 161 pesos en este periodo). Como se aprecia en el cuadro 11.5, de 2019 a 2021 se han presentado subejercicios en el presupuesto superiores al millón de pesos, y más de 2 millones en 2020.

Cuadro 11.5. Presupuesto autorizado y ejercido del ITEI, 2018-2021

Concepto	2018	2019	2020	2021
Total autorizado	58 632 142.47	60 367 352.44	60 785 859.16	61 041 758.69
Total ejercido	59 079 628.22	58 993 236.47	58 360 574.93	59 947 973.56
Total subejercido	+447 485.75	-1 374 115.97	-2 425 284.53	-1 093 785.13

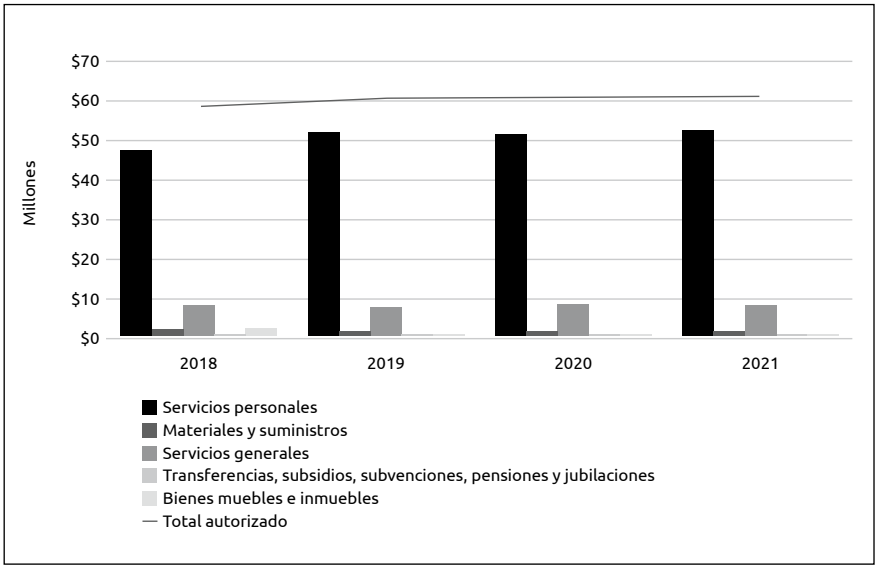
Fuente: Mariana López Uribe, con base en Información Fundamental del ITEI, artículo 8, frac. 5-A.

Si restamos el índice de inflación de cada año (4.83% en 2018, 2.83% en 2019 y 3.15% en 2020) al presupuesto del ITEI, en 2019 fue de 57 451 609.31 pesos, en 2020 de 59 065 619.34 pesos y en 2021 de 59 118 943.29 pesos.

Solo en 2018 se ejerció más presupuesto que en los siguientes años (2019-2021): en el informe anual del ITEI de ese año (pp. 62-63) se hace referencia a la participación en quince "proyectos externos" —esto es, no contemplados— como: el Sistema Nacional de Transparencia; el Sistema Nacional Anticorrupción, a través del Comité de Selección (donde participó la presidenta Cynthia Cantero); el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco; el Observatorio de Participación Política de las Mujeres, entre otros. Es probable que estos nuevos compromisos impactaran en el presupuesto. Cynthia Cantero lo aclara de esta manera: "en una ocasión re-

cibimos presupuesto federal para un proyecto; y también el Ejecutivo nos estuvo dando ampliación de recursos entre septiembre y octubre (2018), para completar el año". Por otra parte, se observa que en el año 2020 el subejercicio fue mayor (poco más de 1 millón de pesos) que en 2019 y 2021, que coincidió con el surgimiento de la pandemia de la covid-19. Mi hipótesis es que el cierre de oficinas durante varios meses de 2020 y parte de 2021, provocado por la pandemia, afectó el desarrollo de varias actividades y proyectos, lo cual se reflejó en el subejercicio del presupuesto de ese año.

La mayor parte del gasto del presupuesto ejercido (entre 48 y 52 millones de pesos) se destina al rubro de servicios personales (salarios y prestaciones), seguido de servicios generales (entre 5 y 6 millones de pesos), materiales y suministros (entre 800 000 y 1 millón de pesos) y bienes muebles e inmuebles (entre 100 y 250 000 pesos). El 86.6% del presupuesto autorizado en 2021 se destinó a salarios y prestaciones, lo que resta recursos para programas y proyectos de desarrollo del ITEI (gráfica 11.1). Por lo que conviene cuestionar si este organismo no está excedido en su número de empleados o si se requiere de una revisión y ajuste de los encargos y actividades de su personal.



Gráfica 11.1. Presupuesto por concepto, 2018-2021
Fuente: Mariana López Uribe, con base en los informes 2018-2021 del ITEI.

Alianzas con organismos públicos y privados

Una parte del trabajo del consejo directivo del ITEI son las alianzas con diferentes organismos, tanto públicos como privados, generados a través de los convenios de colaboración, lo que le ha permitido a este organismo ampliar su capacidad de acción y cobertura y proyectar una imagen proactiva en la promoción del derecho a la información, el Gobierno Abierto Jalisco, la protección de los datos personales y el combate a la corrupción.

De 2018 a 2021, el ITEI firmó noventa convenios de colaboración, en su mayoría con organismos gubernamentales (destacan los municipios), organismos autónomos de otras entidades y, en menor medida, organizaciones civiles (cuadro 11.6).

Cuadro 11.6. Convenios de colaboración con organismos, 2018-2021

Año	Gobierno	Municipios	Autónomos	OPD	Otros	Total
2018	5	1	1	0	2	9
2019	3	25	3	0	3	34
2020	1	1	12	2	3	19
2021	2	19	4	0	3	28
Total	11	46	20	2	11	90

Fuente: elaboración propia a partir de los convenios publicados y los informes anuales del ITEI de 2018-2021.

Además de los convenios de colaboración, el pleno del ITEI forma parte de quince comités que conforman la vinculación interinstitucional, a nivel local y nacional, en asuntos relacionados con su objeto y encargos, temas de género, participación social, valoración salarial, entre otros. Falta conocer y analizar qué tan productivas y eficaces resultan ser estas alianzas y qué tanto inciden en un mejor desempeño institucional de este organismo.

Resoluciones de comisionados del ITEI

La emisión de resoluciones por parte de los comisionados del ITEI es una de las funciones sustantivas de este organismo, ya que representa la acep-

tación o negación del acceso a la información de los ciudadanos con base en la interpretación de la ley que estos hacen con apoyo de sus equipos revisores. La LTAIPEJM contempla tres tipos de recursos: 1. De transparencia: se presenta ante el ITEI con el fin de denunciar la falta de transparencia de un sujeto obligado cuando este no publica la información fundamental establecida por la ley (artículo 109); 2. De revisión: se presenta ante el ITEI con el objeto de que revise la respuesta del sujeto obligado sobre la procedencia y resuelva lo pertinente apegado a derecho (artículo 92); y 3. De protección de datos personales: alude a la protección de cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable, con la finalidad de que no sean afectadas de manera arbitraria.

Como se aprecia en el cuadro 11.7, el fuerte del trabajo del órgano garante se encuentra en los recursos de revisión, que rebasa con mucho a los de transparencia y a los de protección de datos personales. Llama la atención que año con año (de 2018 a 2021) se presenta un incremento en el número de los recursos de revisión; hay una disminución en 2020 (durante la pandemia de la covid-19), pero en 2021 se incrementa nuevamente. Algo similar ocurre con los recursos de transparencia, pero en los recursos de protección de datos personales se presenta un aumento en cada año, que se hace más notorio en 2020 que obligó al cierre de oficinas por un largo periodo, dando prioridad a la atención de solicitudes relacionadas con la salud de las personas por la covid-19 (Bautista, 2022).

Cuadro 11.7. Resoluciones emitidas por los comisionados del ITEI, 2018-2021

Año	Recurso de transparencia	Recurso de revisión	Recurso de protección de datos personales	Total	Porcentaje del año anterior
2018	89	1 852	21	1 962	+12%
2019	302	2 826	34	3 162	+61%
2020	291	2 272	43	2 606	-17%
2021	371	2 631	30	3 032	+15%

Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del ITEI de 2018-2021.

En el periodo analizado, el mayor número de los recursos de revisión y de transparencia se concentra en los Ayuntamientos (64.74%), seguido

por el Poder Ejecutivo (20.62%), los organismos autónomos (5.38%), el Poder Judicial (2.98%) y al final el Poder Legislativo (2.25%), como se observa en el cuadro 11.8.

Cuadro 11.8. Recursos de revisión por sujeto obligado de 2018-2021

Sujetos obligados	Recursos de revisión	Recursos de transparencia	Recurso de protección de datos personales	Total
Ayuntamientos	5 313	600	24	5 937
Poder Ejecutivo	1 655	74	52	1 781
Poder Judicial	236	18	4	258
Poder Legislativo	176	16	3	195
Organismos autónomos	410	50	5	465
Total	7 790	758	86	8 636*

*Nota: Esta cifra no representa el número total de los recursos resueltos por el ITEI en este periodo, ya que no se incluye a todos los sujetos obligados, solo a los cinco sujetos obligados con más recursos.

Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del ITEI de 2018-2021.

En cuanto al sentido de la votación, un porcentaje mayor se emite a favor del solicitante, al igual que en los recursos de protección de datos personales, con la observación de que un alto porcentaje, de 2018 a 2021, modificó la respuesta (esto es, fueron sobreseídos). En contraste, en los de transparencia, el más alto porcentaje (60% en promedio) de las resoluciones se otorgan a favor del sujeto obligado, lo que puede deberse a que estos publican la información posterior a la indicación o modifican sus respuestas con base en las resoluciones del ITEI, dejando sin materia este recurso.

Llama la atención que un importante número de los recursos de revisión, de transparencia y de protección de datos son sobreseídos, lo que de acuerdo a la LTAIPEJM puede deberse a varias causas: 1. El desistimiento expreso del promotor y/o su fallecimiento; 2. Que resulte improcedente después de admitirlo; 3. Que el sujeto obligado modifique la respuesta impugnada o realice actos positivos de manera que quede sin efecto o materia el recurso; y 4. Cuando el pleno del ITEI considere que ha dejado de existir el objeto o materia del recurso. Si los sujetos obligados modifican su respuesta a favor del solicitante o si los ciudadanos no presentan en tiempo y forma, el recurso puede quedar sin efecto. Esto puede explicar que el

porcentaje alto de recursos de revisión, de transparencia y de protección de datos personales son sobreseídos (ver cuadros 11.9, 11.10 y 11.11).

Cuadro 11.9. Sentido de los recursos de revisión emitidos por el pleno del ITEI, 2018-2021

Año	% a favor solicitante	% a favor sujeto obligado	% sobreseídos	Total
2018	29	11	60	1 852
2019	23	8	69	2 826
2020	21	7	72	2 272
2021	32	6	62	2 631
Total				9 581

Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del ITEI de 2015-2021.

Cuadro 11.10. Sentido de los recursos de transparencia emitidos por el ITEI, 2018-2021

Año	% a favor del solicitante	% a favor del sujeto obligado	Total
2018	43	57	89
2019	41	59	302
2020	35	65	291
2021	29	71	371
Total			1 053

Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del ITEI de 2018-2021.

Cuadro 11.11. Sentido del recurso de protección de datos personales emitidos por el ITEI, 2018-2021

Año	% a favor del solicitante	A favor del sujeto obligado	% sobreseídos	Total
2018	11		29	21
2019	14	1	56	34
2020	12	1	70	43
2021	5	2	77	30
Total				128

Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del ITEI de 2018-2021.

Auditorías de desempeño

Las normas profesionales de auditoría contemplan tres modalidades: 1. Las auditorías de cumplimiento: son aquellas que determinan el nivel de cumplimiento regulatorio, corporativo, fiscal, gubernamental o privado; 2. Las auditorías financieras: revisa que la recaudación, administración, ejercicio y aplicación de los recursos se apeguen a las normas, que su manejo y registro sea correcto; y 3. Las auditorías de desempeño: refiere a una revisión objetiva y confiable sobre la efectividad, eficacia y economía de las políticas públicas que se implementan.

El ITEI tiene publicadas tres auditorías de desempeño de 2015 a 2017 y una en proceso, la de 2021. Dos de ellas fueron realizadas por Asesores Empresariales Martínez Márquez, S.C. (2015 y 2017), y otra por RSM Bogarín y Cía., S.C. (2016). La que tiene más observaciones y recomendaciones se realizó en 2015, y da cuenta de algunas irregularidades y rezagos contables y administrativos que venía arrastrando desde la gestión de Jorge Gutiérrez Reynaga. Con el fin de ilustrar algunas debilidades y fortalezas internas, solo me referiré a las auditorías de la cuenta pública del ITEI de 2017 y 2020, efectuadas en 2018 y 2021, respectivamente, por parte de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ).

Cuadro 11.12. Observaciones de la ASEJ a la cuenta pública 2017 del ITEI

Área evaluada	Observaciones	Recomendaciones
Manual de procesos	El ITEI fue eficaz en un 16.86% en la provisión de estudios y de investigación científica y documentos dirigidos a los sujetos obligados (p. 71).	Que la Coordinación General de Planeación y Proyectos Estratégicos (CGPPE) elabore indicadores que sean claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados para medir el desempeño en la gestión de los recursos de transparencia, de acuerdo con los criterios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (p. 72).
	El manual de proceso solo es claro en una de las dos salidas para la provisión de las evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados y el manual no ha sido actualizado desde 2013 (p. 75).	Que la CGPPE actualice el manual de procesos, detallando de manera secuencial y con claridad cada una de las actividades para la provisión de evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados (p. 75).

Cuadro 11.12. Observaciones de la ASEJ a la cuenta pública 2017 del ITEI

Área evaluada	Observaciones	Recomendaciones
MIR-resoluciones de recursos de revisión	El indicador empleado no es pertinente para el monitoreo y la medición del cumplimiento del objetivo.	Que la CGPPE elabore indicadores que sean claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados para medir el desempeño en la gestión de los recursos de revisión, de acuerdo con los criterios del Coneval y la SHCP (p. 73).
MIR-resolución de los recursos de revisión en materia de protección de datos personales	El indicador empleado no es pertinente para el monitoreo y la medición del cumplimiento del objetivo relacionado con los recursos de revisión en materia de protección de datos personales (p. 73).	Que la CGPPE elabore indicadores que sean claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados para medir el desempeño en la gestión de los recursos de protección de datos personales, de acuerdo con los criterios del Coneval y la SHCP (p. 73).
	El 52.38% de las resoluciones de los recursos de revisión se aprobaron en un plazo superior a los 30 días establecidos por la LTAIPEJM (p. 74).	Que el Consejo del ITEI realice un diagnóstico para identificar las causas que impiden que las resoluciones de los recursos de revisión se emitan en el plazo de 30 días hábiles e implementar estrategias para que se cumplan dentro del plazo legal (p. 74).
Objetivos del ITEI	Los objetivos del ITEI, plasmados en el MIR, correspondientes a las evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados, no son independientes entre sí, toda vez que están duplicados (p. 74).	Que la CGPPE elabore objetivos independientes para cada nivel de desempeño de la MIR para las evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados, de acuerdo con los criterios del Coneval (p. 74).
MIR-evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados	Los indicadores empleados en la MIR del ITEI no fueron pertinentes para el monitoreo y la medición del objetivo relacionado con las evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados (p. 75).	Que la CGPPE elabore indicadores que sean claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados para medir el desempeño en la gestión de las evaluaciones de transparencia de acuerdo con los criterios del Coneval y la SHCP (p. 75).
Medidas de apremio	El ITEI durante 2018 no contó con procedimientos documentados para la imposición de medidas de apremio (p. 75).	Que la CGPPE elabore instrumentos operativos (manuales, guías e instructivos) que documenten los procesos o procedimientos que describan las actividades necesarias para la imposición de medidas de apremio en concordancia con la LTAIPEJM (p. 75).

Cuadro 11.12. Observaciones de la ASEJ a la cuenta pública 2017 del ITEI

Área evaluada	Observaciones	Recomendaciones
Garantías de acceso a la protección de los grupos vulnerables	El ITEI no contó durante 2018 con un marco de resultados para los productos "acciones para garantizar condiciones de accesibilidad a la información a los grupos vulnerables" (p. 76).	Que la CGPPE elabore objetivos que orienten su gestión en la implementación de acciones para garantizar condiciones de accesibilidad a la información de los grupos vulnerables y para la protección de datos de estos grupos, así como construir indicadores que se relacione con estas, que sean claros, relevantes, económicos y monitoreables (p. 76).
	Sólo el 36.36% contó con medidas de acceso previstas en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y PDP Federal 2017 (p. 77).	
Objetivos para la totalidad de productos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades de los sujetos obligados	El ITEI no incorporó objetivos para la totalidad de los productos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades de los sujetos obligados (p. 78).	Que la CGPPE elabore indicadores que sean claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados para medir el desempeño en la gestión de los productos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los sujetos obligados con base en las guías del Coneval y la SHCP (p. 78).

Fuente: ASEJ-Auditoría de Desempeño de la Cuenta Pública 2017 del ITEI.

Como se puede observar, la mayoría de las recomendaciones giran en torno a clarificar indicadores que sean relevantes y monitoreables en aspectos sustantivos del desempeño institucional del órgano garante, como son: los estudios, documentos y las evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados; la gestión de los recursos de revisión, de protección de los datos personales y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los sujetos obligados, entre otros. Destaca también la actualización de manuales, guías para las evaluaciones de transparencia y la imposición de medidas de apremio para los sujetos obligados; la revisión de objetivos claros y coherentes para la implementación de acciones que garanticen condiciones de accesibilidad de los grupos vulnerables, así como la imposición de medidas de apremio de los sujetos obligados e identificar las causas que impiden que las resoluciones de los recursos de revisión se emitan dentro del plazo legal establecido. La atención de estas observaciones y recomendaciones de la ASEJ son cruciales para el fortale-

cimiento institucional del ITEI, ya que apuntan a cuestiones sustantivas y operativas de su labor.

En la auditoría a la cuenta pública de enero a diciembre de 2020, efectuada al ITEI por la ASEJ (no publicada aún en la página del órgano garante), que tuvo por objeto "conocer los resultados de la gestión financiera, para comprobar lo dispuesto en la ley de ingresos, presupuestos de egresos y demás disposiciones aplicables en cuanto a eficiencia, eficacia y economía de los ingresos, gasto público y deuda pública, así como la revisión de manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos", se establece que "de los resultados de la gestión financiera, no se advierten inconsistencias que pudieran derivar en la determinación de las responsabilidades administrativas" (p. 18). En el informe final de la revisión de los estados financieros de 2020, la ASEJ concluye "que su manejo es aceptable", y que sus registros y comprobantes en la contabilidad se presentan razonablemente (p. 20).

En resumen, el ITEI cuenta con demasiadas atribuciones en transparencia, protección de datos personales, Gobierno Abierto Jalisco y anticorrupción, lo cual no se ve reflejado en el presupuesto asignado (en el periodo 2018-2021). Aun así, el ITEI ha contado con subejercicios en los últimos tres años (2019-2021), situación que amerita revisarse para hacer los ajustes en la planeación de sus actividades y presupuestos. Un alto porcentaje de su presupuesto (86.6%) de 2021 se destinó al pago de salarios, lo que resta se utilizó para la atención de los programas y proyectos estratégicos del órgano garante. En cuanto al perfil de sus trabajadores, el ITEI mantiene un promedio de 93 empleados, desde 2015 a 2021, con un equilibrio de género (53% mujeres y 47% hombres), relativamente jóvenes (75% del personal oscila entre los 25 y 44 años) y con estabilidad laboral (55% con una antigüedad de cinco años y 35% entre seis y diez años). Dentro de las debilidades, el ITEI adolece de una política profesional de carrera, requiere actualizar sus manuales y guías para realizar evaluaciones con mayor periodicidad e imponer medidas de apremio a los sujetos obligados, además de revisar estratégicamente y ampliar sus alianzas con sectores de la sociedad civil, las universidades, los organismos empresariales, los sindicatos, las asociaciones vecinales, entre otros.

Propuestas para la consolidación institucional del ITEI

A diecisiete años de la creación del ITEI (y veinte años de la primera ley de transparencia en México), hay aspectos pendientes que podrían aportar a la consolidación institucional de este organismo. Esto requiere abrir espacios de diálogo y reflexión donde participen el personal del órgano garante, su consejo consultivo, organismos civiles y académicos especializados en la materia, así como los órganos garantes del país. Dentro de los aspectos a mejorar destacan los siguientes:

1. Fortalecer la autonomía e independencia del ITEI a través procesos de designación de sus titulares más abiertos y transparentes a la sociedad a la que sirven. Si bien se ha avanzado en algunos aspectos a través de la intervención del Consejo Consultivo del ITEI (CCI) y de especialistas que elaboran y califican el examen de conocimientos a las y los aspirantes al cargo de comisionados del órgano garante, esto no es suficiente. Falta otorgar más atribuciones del CCI para que, junto con el Congreso, se revisen y actualicen la convocatoria y los perfiles de las y los aspirantes, incorporar entrevistas sobre el diagnóstico, proyectos y planes de mejora institucional de las y los candidatos, los indicadores de evaluación, entre otros.
2. Implementar una política de reclutamiento, selección y permanencia del personal en la administración del ITEI, con base en criterios técnico-profesionales de mérito, capacidad, formación y desempeño. Esto implicaría dar paso a un programa de formación, capacitación y profesionalización; contratar al personal mediante concursos públicos, así como garantizar la permanencia del personal, ha demostrado buen desempeño mediante una evaluación rigurosa de su trabajo. El CCI, junto con organizaciones civiles, podrían evaluar el trabajo de los comisionados, las coordinaciones y direcciones del ITEI.
3. Ampliar el número y periodicidad de las evaluaciones y auditorías a los sujetos obligados —con base en un programa público y abierto a la participación ciudadana— sobre el cumplimiento del marco normativo, la atención de solicitudes de información y las acciones en pro de la transparencia proactiva y focalizada.

4. Utilizar la inteligencia institucional para hacer ajustes y mejoras en la operación del ITEI, a través de reuniones abiertas con los sujetos obligados y organizaciones ciudadanas y vecinales para analizar y dar a conocer experiencias, de buenas y malas prácticas, que sirvan para introducir cambios que eficienticen el desempeño de las unidades de transparencia de las diversas instituciones, así como para capacitar a los ciudadanos sobre cómo aprovechar de una mejor manera la información publicada. Se podría trabajar en torno a una selección de casos paradigmáticos y/o problemas o demandas ciudadanas con relación al acceso a la información y el ejercicio de sus derechos y obligaciones.
5. Generar formatos sencillos, accesibles y directos de respuesta a las solicitudes de información, así como informes de resoluciones del pleno del ITEI en lenguaje menos técnico, centrado en el ciudadano. Desde el primer periodo de Cynthia Cantero Pacheco (2013-2017), Vicente Viveros Reyes y Francisco González Vallejo (ambos de 2012-2016), se hicieron esfuerzos (a nivel de ensayo) en esta dirección, que faltó concretar y mantener.
6. Mantener y ampliar los vínculos con organizaciones de la sociedad civil, con alianzas estratégicas para vigilar, evaluar y monitorear algunos procesos sustantivos del ITEI, relacionados con sus resoluciones, las sanciones a los sujetos obligados, la contratación del personal, la evaluación del desempeño, etc. Se podrían generar proyectos especiales para atender demandas ciudadanas como: los feminicidios, los desaparecidos, la violencia de género y contra los periodistas, los escándalos de corrupción, entre otras.
7. Fortalecer su órgano de control interno, con personal capacitado, independencia operativa y atribuciones para tomar decisiones e intervenir en la resolución positiva de los conflictos con base en principios éticos. Que identifique las áreas de riesgos de corrupción y conflicto de interés a fin de elaborar, implementar y evaluar un plan preventivo y correctivo, según sea el caso.
8. Ampliar y fortalecer la presencia en otras regiones del estado, sobre todo en ciudades medias y en las localidades que presenten mayor vulnerabilidad en el ejercicio del derecho a la información con base en un diagnóstico.

9. Establecer lineamientos de política pública para promover la transparencia proactiva y focalizada, identificando áreas, programas y sujetos obligados con base en indicadores que permitan evaluar la efectividad y eficacia de dichas políticas y acciones. Esta política podría incentivarse mediante la asignación de mayores apoyos financieros a las instituciones públicas que se adhieran a estos lineamientos.

Varios de los aspectos mencionados forman parte de las atribuciones y facultades que tiene el ITEI que por una u otra razón no se han puesto en práctica, en parte también porque no ha existido una demanda ciudadana vigorosa en esta dirección. A veinte años de la creación de la primera ley de transparencia en Jalisco y de diecisiete años de la constitución del ITEI, vale la pena abrir espacios de diálogo con el fin de hacer ajustes que contribuyan a su fortalecimiento institucional para servir mejor a la sociedad, atendiendo al principio de progresividad.

Conclusiones

El diagnóstico del ITEI en el periodo 2018-2021 presenta fortalezas y debilidades. Dentro de las primeras destacan su carácter autónomo, las amplias atribuciones legales, la experiencia y profesionalización de su personal, sus vínculos y alianzas con actores diversos (públicos y privados, nacionales e internacionales), los impulsos de proyectos de transparencia activa a través de los planes de acción local de Gobierno Abierto Jalisco y de transparencia en infraestructura CoST, un manejo aceptable (según la ASEJ) de sus registros contables y financieros, entre otros.

En cuanto a las debilidades, por una parte, el ITEI asumió más responsabilidades y compromisos institucionales, y esto no se ha reflejado en una ampliación de su presupuesto, lo que significa que realiza más actividades con menos recursos (considerando la inflación anual, su presupuesto ha disminuido). Por otra, se cuenta la falta de actualización de los manuales para las evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados; la necesidad de ajustar los indicadores de la matriz de indicadores de resultados para las resoluciones de los recursos de revisión de transparencia y protección de datos personales; el contar con procedimientos documentados

para las medidas de apremio; el contar con un marco de resultados a fin de garantizar la accesibilidad de la información de los grupos vulnerables; la ausencia de una política de reclutamiento, selección y permanencia del personal en la administración del ITEI, con base en criterios técnico-profesionales de mérito, capacidad, formación y desempeño; los ajustes a la planeación presupuestal con el fin de disminuir los subejercicios y priorizar proyectos estratégicos, entre otras.

A diecisiete años de creación del ITEI hay avances y pendientes importantes para su fortalecimiento institucional. Las propuestas que aquí se mencionan pueden ser parte de una agenda de discusión y debate que vale la pena considerar en espacios de diálogo, con los diversos actores que han estado atentos a la evolución y desarrollo del derecho a la información en Jalisco y México.

Referencias

AGUIRRE ARIAS, C. J. (2019). El nombramiento de la Comisionada presidenta del ITEI: un nuevo camino en las designaciones públicas. En G. Bernal Loaiza (coord.), *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco, 2017* (pp. 283-310). ITESO.

ALONSO GONZÁLEZ, J. R. (2017). Transparencia, entre armonizar y no retroceder. En G. Bernal Loaiza, (coord.), *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco, 2017* (pp. 185-204). ITESO.

BAUTISTA FARÍAS, J. (ene-dic 2010). El ITEI en su quinto aniversario: apuntes para un balance ciudadano. En J. Larrosa-Fuentes (coord.), *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco* (pp. 31-39). ITESO.

BAUTISTA FARÍAS, J. (2017). La elección de comisionados del ITEI: balance y propuestas. Claroscuros de la elección de comisionados 2016. En G. Bernal Loaiza (coord.), *Medios de Comunicación y Derecho a la Información en Jalisco, 2017* (pp. 153-184). ITESO.

BAUTISTA FARÍAS, J. (2019). La lucha por el derecho a la información en Jalisco. El papel de los organismos civiles. En G. Bernal Loaiza y T. Lay Arellano (coords.), *Diez años de lucha por el derecho a la información en Jalisco: 2008-2018* (pp. 151-178). Amedi-Jalisco.

BAUTISTA FARÍAS, J. (2022), Transparencia y covid-19 en Jalisco. En J. Larrosa-Fuentes (coord.), *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco, 2020* (pp. 55-80). ITESO.

CENDEJAS JÁUREGUI, M. (s. f.). El derecho a la información delimitación conceptual. *Derecho Comparado de la Información*, núm. 15. Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM. En http://historico.juridicas.UNAM.mx/publica/rev/decoin/cont/15/art/art1.htm

Cámara de Diputados (2017). Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Cámara de Diputados (2021). Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

El Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción (2018). CIDE, PIRC.

MELLADO, P. (2015). Mucha administración, dosificada transparencia. En M. S. Paláu Cardona, (coord.), *Medios de Comunicación y Derecho a la Información en Jalisco, 2014* (pp. 157-174). ITESO.

Secretaría General de Gobierno (2018). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

12. Los órganos ciudadanos y el reparto de cuotas

Rocío del Carmen Morgan Franco

Introducción

A partir de las teorías de la democracia se puede establecer que en la evolución de estas se fortalece la opinión pública y la participación ciudadana a través de diversos mecanismos institucionalizados. Los países que se autodenominan democráticos desarrollan y diseñan diversas formas de participación para permitir que en mayor medida los ciudadanos puedan opinar para la toma de decisiones.

Las democracias representativas han innovado en el diseño de diversos mecanismos que permiten la deliberación y el ejercicio de las libertades de expresión e información para conformar ciudadanos mejor informados de la cosa pública. Estos procesos fortalecen la opinión y los procesos de toma de decisiones de las y los ciudadanos y, por ende, robustecen las democracias.

Asimismo, se ha desarrollado una serie de indicadores y mecanismos para medir la calidad de las democracias, sobre todo en los procesos de institucionalización, que, precisamente, permiten valorar la participación ciudadana en la toma de decisiones, la creación de órganos autónomos, independientes de los entes gubernamentales y políticos, y los mecanismos orientados a transparentar la función pública y favorecer la rendición de cuentas (Morlino, 2014).

Para poder participar de los asuntos públicos, formar opinión pública y tomar decisiones, es necesario contar con información suficiente, veraz y oportuna. Pero ¿cuánta de esta información está al alcance de los ciudadanos?, ¿cuáles son las herramientas con las que se cuenta para acceder a ella

y en qué medida las y los ciudadanos ejercen su derecho a la información, como parte fundamental de la conformación de la opinión pública y su derecho a participar en la cosa pública? Más aún, ¿quién garantizará el ejercicio pleno del derecho a la información?, ¿a quién se acudirá cuando dicho derecho sea vulnerado?, ¿quién velará para que la información pública esté disponible y completa, y sancionará a quien infrinja la ley que mandata transparentar la función pública y obliga a la rendición de cuentas?

Son estos esfuerzos de institucionalización los que deben servir de bisagra para transitar de democracias representativas a democracias deliberativas y participativas, como propone Guillermo O'Donnell (1994, p. 7).

En este artículo se pretende revisar, a la luz de estos conceptos, la creación y evolución del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI): el espíritu que inspiró la creación de institutos de este tipo, ¿prevalece?; durante el actual sexenio estatal, ¿cuáles han sido los principales conflictos a los que se ha sometido a este instituto? Los medios de comunicación han consignado sus propias investigaciones y las quejas y denuncias de varias organizaciones de la sociedad civil sobre un presunto manoseo político por obtener el control de este instituto.

Antecedentes

El diseño institucional y la calidad democrática

Dentro de las teorías del Estado, el diseño y la estructura del entramado institucional constituyen uno de los ejes fundamentales para entender el desarrollo de los Estados y los gobiernos que se dan a sí mismos. El diseño institucional conforma el sello de dichos gobiernos, son los que dictan las reglas del juego político y son los que norman la convivencia humana, lo social, la economía, lo electoral y establecen las limitaciones de su actuar.

Las instituciones, por definición, no son estáticas; están en continua y constante evolución, adaptándose a los tiempos y los cambios políticos en cada Estado; su diseño y su estructura son diferentes según cada gobierno. Las instituciones, dice North (1993, pp. 13-22), pueden ser formales (normas, reglas establecidas, leyes, que pueden ser más fáciles de cambiar) o

informales (acuerdos, códigos de conducta, costumbres, tradiciones, que son más difíciles porque constituyen un cambio cultural o de paradigma social). Por ello, es menester revisar la fortaleza y la permanencia de las instituciones que se han ido conformando para mejorar nuestra democracia.

Derecho a la información y transparencia, un largo camino hacia la institucionalización

Bajo esta lógica se revisa la institucionalización del derecho a la información, la transparencia y la creación de órganos autónomos.

La lucha por garantizar el derecho a la información ha llevado muchas décadas, desde su integración a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, promulgada por la ONU en 1948 (derechos incorporados en nuestra Constitución hasta 1992), hasta junio de 2007 cuando el derecho a la información fue integrado a las leyes constitucionales, en el artículo 6, para quedar como sigue:

> La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado (CPEUM, en Congreso de la Unión, 2021).

Fue hasta 2013 cuando se desarrolló este artículo y se integraron los principios y bases para el acceso y la garantía de ejercicio de dicho derecho.

Como dato relevante, previo a estas reformas constitucionales, ya se había expedido el 25 de abril del 2002 la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero esta solo obligaba a la administración pública federal (Soria, s. f., p. 4). Asimismo;

> [...] el 25 de octubre de 2002 nace el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), encargado de garantizar que todas las dependencias federales en México hagan pública la información sobre el uso de recursos,

asignación de sueldos, así como los criterios para la toma de decisiones del gobierno (Soria, s. f., p. 5).

Jalisco, pionero en leyes de transparencia

Otro dato para recordar es que el primer antecedente de una ley de este tipo se dio en nuestro estado: el 20 de diciembre de 2001 se aprobó en el Congreso del Estado la primera Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (LTIPEJ). Una ley de apenas 26 artículos, la que, según varios académicos, "era tan deficiente que no garantizaba el acceso a la información a los ciudadanos y su alcance era muy limitado" (Bautista, 2019, p. 151), pues "no obligaba a las autoridades a transparentar y difundir información", quedando casi en el nivel de la voluntad política (Alonso, 2007, p 77).

Según comenta Bautista (2019: 154):

> [...] de acuerdo con Cristina Romo y Rubén Alonso, integrantes de Amedi-Jalisco, la primera LTIPEJ tenía serias limitaciones y fuertes deficiencias, entre las que destacan [...] que adolecía de un órgano garante del derecho a la información y de sanciones, entre otros. En resumen, si bien Jalisco se distingue por ser la primera entidad en contar con una ley de transparencia, también sobresalió por su pésimo diseño, a grado tal que era poco probable que los funcionarios atendieran las solicitudes de información.

Nace el ITEI como órgano garante del derecho a la información

En 2004 se reformó nuestra Ley de Transparencia, "convirtiéndola en una de las más avanzadas del país; además, en 2005 se creó el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI)" (ITEI, 2006). Dicho instituto estaba diseñado como un "organismo constitucional autónomo que garantizara el derecho de acceso a la información" (ITEI, 2014, p. 14).

"De ser pionero en transparencia, Jalisco se convirtió también en la primera entidad —y la única, hasta donde tenemos registro— en sancionar penalmente a un gobernador y hasta en dos ocasiones al Congreso

local, por incumplir con la entrega de información" (Bautista, 2019, p. 153), demostrando así la fuerza que podían adquirir una ley y un organismo de esta naturaleza. Esta fortaleza también la haría blanco del poder político para tratar de acotar al instituto, controlarlo o neutralizarlo, como lo veremos más adelante.

En sus inicios, el ITEI contaba con cuatro consejeros ciudadanos y un consejero presidente (quienes integraban el consejo, órgano rector del instituto). Sin embargo, el instituto vio reducido su consejo de cinco a tres integrantes cuando se aprobó la reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco en 2007 (ITEI, 2014, p. 14) con el argumento principal de que dejarían de ser cargos honoríficos para recibir un estipendio y trabajar de tiempo completo. Este esquema de tres consejeros permanece hasta la actualidad.

Diseño institucional del derecho a la información

Entre 2002 y 2019 se han expedido cinco leyes de transparencia en Jalisco y siete reformas a dicha ley, lo que también hace que nuestro estado sea una de las entidades que registra más modificaciones en esta materia (Bautista, 2019, p. 155), algunas de las cuales han significado un probado retroceso, como se verá más adelante.

¿Por qué resulta importante revisar el surgimiento de este tipo de leyes e institutos? ¿Por qué cobra relevancia la participación ciudadana en la defensa de derechos humanos como el derecho a la información? ¿Por qué a los gobiernos, después de promocionar el surgimiento de instituciones de confección ciudadana, pareciera que les resultan tan incómodas?

Sigamos la lógica que plantean teóricos de la ciencia política, como Norberto Bobbio, quien, al retomar las tesis de Gino Germani, coincidía en que hay preocupantes razones para pensar que las democracias se encuentran en peligro, pues "el pueblo soberano no sabe absolutamente nada y lo que llega a saber está casi siempre equivocado" (Bobbio, 2009, p. 415), además de que se tratan temas cada vez más especializados que el pueblo no está capacitado para atender.

El autor apunta su preocupación hacia una vulneración de la opinión pública, que ha visto mermada su credibilidad y confianza al carecer de la

información y formación suficientes en los temas que afectan al Estado, siendo que una opinión pública fortalecida debería ser el baluarte de la democracia. Al carecer de información, la opinión pública queda nulificada o neutralizada para poder orientar su acción política. Asimismo, Schumpeter (1963, p. 335) complementa esta visión, afirma que el ciudadano común tiene una capacidad limitada para discernir los hechos.

¿Será que la ciudadanía no tiene la capacidad para digerir la información que se genera en los entes públicos?, o todavía peor, ¿no sabe qué hacer con ella?, y entonces, ¿para qué la quiere?

Por su parte, la sociedad civil organizada y los círculos de la academia podrían coincidir más con Steiner (2012, p. 247), quien confiaba en demostrar que no solo los políticos, también los ciudadanos comunes, pueden y desean deliberar sobre cuestiones políticas. Sin embargo, para que esto suceda, según Cohen (2005, p. 351), estos procesos implementados en las democracias representativas deben ser necesariamente institucionalizados.

Asimismo, siguiendo las tesis de Leonardo Morlino sobre la calidad de las democracias, una "buena democracia o democracia de calidad" considera una garantía real mínima de los derechos civiles; y por el contrario, las "democracias defectuosas" se caracterizan por una garantía limitada de los derechos políticos (Morlino, 2007, p. 5). Bajo esta lógica, se puede cuestionar si el acceso a derechos como el derecho a la información y el derecho a saber se cumplen y en qué medida.

Transparencia en Jalisco

Uno de los aspectos más relevantes del desarrollo institucional del derecho a la información es que, salvo la primera ley aprobada en 2001, en las demás la participación ciudadana ha resultado significativa, no solo en la presentación de nuevas iniciativas, sino primordialmente en la defensa del derecho a la información.

El interés en el desarrollo de este derecho consiguió una segunda Ley de Transparencia en 2004, de vanguardia a nivel nacional, en cuyo diseño se privilegió la realización de foros de consulta ciudadana en diferentes puntos de Jalisco (Bautista, 2019, p. 156).

Según Rubén Alonso (2007), entre los principales cambios en el diseño de esta nueva Ley de Transparencia destaca la creación de un órgano garante. Curiosamente, según este académico, las principales reservas con respecto a esta nueva ley y presiones contra los legisladores provenían del propio Poder Ejecutivo.

Contrarreforma a la Ley de Transparencia

Menos de un año después, en septiembre de 2005, según consigna José Bautista (2019, pp. 158-162), se iniciaron varios intentos de contrarreforma a dicha ley, lo que motivó una fuerte movilización ciudadana, de organismos empresariales y académicos, así como del recientemente creado ITEI. Entre las principales contrarreformas se pretendía despenalizar el incumplimiento de las resoluciones del ITEI, incluir al Tribunal Administrativo (TAE) como instancia para dirimir controversias contra las resoluciones del ITEI, exigir copia de las identificaciones de los solicitantes de información y someter a los consejeros del ITEI a juicios de procedencia o políticos, a pesar de ocupar cargos honoríficos.

En este proceso, más de veinte organismos de la sociedad civil desconocieron la designación del nuevo presidente del ITEI (Jorge Gutiérrez Reynaga, sustituto del primero, Augusto Valencia, quien no fue ratificado). Entre las irregularidades se cuentan la falta de análisis de los perfiles de los candidatos y que no se alcanzó, en tres votaciones, la mayoría calificada para su designación (Bautista, 2019, p. 163).

Después vendría la llamada contrarreforma, en diciembre de 2011, cuando se deroga la Ley de Transparencia vigente y se crea otra. Más de siete organismos civiles especializados en temas de transparencia y derecho a la información, como Amedi Jalisco y Cimtra, manifestaron su preocupación por lo que consideraban un grave retroceso (Bautista, 2019, p. 170).

Así, en diciembre de 2012 se integró la Red Guadalajara para Todos (RGT) y a la entonces LX Legislatura local se le presentó una agenda sobre los principales puntos a legislar. Entre ellos destacan el crear un consejo ciudadano para la designación de los comisionados del ITEI y el compromiso de promover una cultura de la transparencia (Bautista, 2019, p. 171).

La especialización del órgano garante

Las leyes de transparencia en Jalisco entran a una etapa donde tratan de lograr una armonización con las leyes generales de la materia nacionales.

Sin embargo, el interés de las organizaciones de la sociedad civil y la academia se enfoca en conseguir una mejora sustancial en los perfiles de quienes llegan a ocupar los cargos de comisionados del ITEI y la calidad de los integrantes de su Consejo Consultivo. A pesar de la evolución de la legislación en materia de transparencia y rendición de cuentas, el gobernador y los legisladores de Jalisco inician un jaloneo político por hacerse del control del órgano garante.

El más claro ejemplo de ello fue la quinta Ley de Transparencia, de 2015, en la que los diputados locales recuperan el control en la designación de los comisionados del ITEI, limitando las atribuciones del Consejo Consultivo del instituto.

Según Rubén Alonso (2016), para la elección de dos comisionados del ITEI se tuvieron que emitir tres convocatorias y realizar tres exámenes de conocimientos, pues los aspirantes no eran del total agrado de los legisladores (Bautista, 2016).

Lo cierto es que, según consigna Alonso (2016), aún entonces se pensaba que "el Consejo Consultivo Ciudadano todavía fungía como mecanismo de participación ciudadana y como 'filtro' en el proceso de selección, que podría reducir los márgenes de repartición de 'cuotas' de poder" entre los legisladores.

Sin embargo, el resultado no fue como se esperaba. Al concluir este accidentado proceso, el 25 de agosto de 2016, la Amedi Jalisco (2016) emitió un comunicado en el que acusó que "la elección de comisionados se resolvió mediante cuotas de partidos, en sentido contrario al cariz ciudadano que pretendía la convocatoria para este proceso, y para el cual se dispuso la conducción del Consejo Consultivo del ITEI". En dicho proceso fueron electos Pedro Antonio Rosas Hernández, vinculado con Movimiento Ciudadano, y Salvador Romero Espinosa, como cuota para el Partido Acción Nacional, (Bautista, 2016).

Cuarta presidencia del ITEI

Posterior a esto vendría otra prueba de fuego: la elección del o la cuarta presidente del ITEI. La tercera presidencia fue ocupada por Cynthia Cantero Pacheco, quien en julio de 2016 concluiría su encargo o se reelegiría. Tras la publicación de la convocatoria se presentaron 19 aspirantes para ocupar el cargo. Cantero Pacheco fue reelegida por el Congreso local el 22 de junio de 2017 para un periodo de cinco años más al frente del ITEI y se determinó que su suplente fuera Natalia Mendoza Servín. Según el comunicado del Congreso, en el procedimiento "se incluyó un análisis a detalle del perfil académico y profesional de los interesados, así como un examen de conocimientos y una exposición de sus planes de trabajo y propuestas para fortalecer al organismo" (Congreso de Jalisco, 2017). En este proceso, el Consejo Consultivo del ITEI, órgano ciudadano honorífico, verificaría los requisitos de elegibilidad de los aspirantes y aplicaría un examen de conocimientos (Alonso, 2017).

Jalisco 2018-2021

Durante el periodo de 2018 a 2021, después de la reforma de julio 2017 a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos (LTAIPEM), se han emprendido varias modificaciones, muchas de ellas para ampliar catálogos de información fundamental y de sujetos obligados, incorporar el tratamiento de datos personales en poder de los estos sujetos , incorporación de derechos digitales, el uso de redes sociales por parte de los entes públicos y la expedición de la Ley de Archivos del Estado (reformas del 5 de diciembre de 2018, 19 de noviembre de 2019, 21 de abril de 2020, 27 de octubre de 2020, 29 de diciembre de 2020 y 9 de septiembre de 2021).

Otras reformas tienen que ver con el funcionamiento administrativo y las facultades del propio pleno y el Consejo Consultivo del ITEI. En la reforma del 11 de julio de 2019 el instituto cambió de nombre a Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, aunque conserva las mismas siglas. Igualmente, se le

amplían facultades para el tratamiento de la protección de datos personales como información pública protegida en carácter de confidencial.

Las reformas del 28 de diciembre de 2019 y del 24 de abril de 2020 establecen cambios para el ITEI en materia administrativa y del funcionamiento del pleno. En la primera, se estipula que los empleados del ITEI se regirán por la Ley de Servidores Públicos de Jalisco, además de que serán sujetos de denuncias y sanciones bajo la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas. Y en la segunda, se incorpora la obligación de transmitir las sesiones del pleno y de guardar evidencia en video de dichas sesiones, así como de proveer la tecnología e insumos necesarios para las transmisiones.

Una de las reformas más relevantes, pero que también tuvo su dosis de polémica, sería la del 15 de octubre de 2020 (publicada el 7 de noviembre de 2020), porque el Consejo Consultivo del ITEI propuso las reformas para tener un papel más proactivo en el proceso de elección de comisionados del instituto, incorporando una valoración de perfil y trayectoria de los aspirantes. Igualmente, se plantea dar un giro al perfil de los titulares de las Unidades de Transparencia de los Sujetos Obligados para orientarlas a las áreas de comunicación, más que a privilegiar lo jurídico y procesal.

Sin embargo, en el Poder Legislativo dichas propuestas no se aceptaron. Según Rubén Alonso (2020), en esta iniciativa las principales reformas tenían su origen en una propuesta del Consejo Consultivo del ITEI para fortalecer la participación de dicho consejo en el proceso de elección de comisionados del propio instituto a través de instrumentos que permitieran una valoración más puntual de su trayectoria y los perfiles de los aspirantes, entre los que destacaban comprobar conocimientos y experiencia en temas como gobierno abierto, archivos y sistema anticorrupción.

Alonso (2020) señala que dichas propuestas fueron diluidas en el dictamen al desaparecer tal certificación de la valoración de los aspirantes a comisionados del ITEI, en el que quedó asentado que las y los candidatos simplemente "deberán procurar" contar con la experiencia en la materia y que, en todo caso, recaería en el propio instituto proporcionar los medios para su formación. Para Alonso, en esta reforma se perdió la oportunidad de avanzar en las designaciones públicas y en mejorar los perfiles de quienes integran las Unidades de Transparencia.

Por último, recientemente los medios de comunicación jaliscienses consignaron la última polémica que se suscitó en la conducción del ITEI, porque la comisionada presidenta Cynthia Cantero Pacheco presentó su solicitud de licencia a dicho cargo ante el Congreso local, aplicable a partir del 1 de enero de 2022. Previamente, ella anunció su solicitud de licencia durante la que sería su última sesión de pleno, efectuada el pasado 3 de enero de 2022 (Levario y Pérez, 2022).

La polémica se suscitó porque Cantero ya había aceptado el nombramiento de contralora ciudadana en el Ayuntamiento de Guadalajara el 15 de diciembre de 2021. Es decir, presuntamente ella habría ocupado dos cargos públicos simultáneamente durante quince días.

Asimismo, se consigna que la licencia presentada como comisionada presidenta vencería el 28 de febrero de 2022, pero el Congreso del Estado no sesionaría para nombrar su sustituto/a sino hasta el 5 de marzo, por lo que el ITEI quedó acéfalo por cinco días, dado que su suplente, Natalia Mendoza Servín, tomó protesta como comisionada el 27 de enero, pero no como presidenta, ya que Cantero presentó licencia y no renuncia (Torres, 2022).

El 23 de enero de 2022, diecisiete organizaciones civiles y el Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción hicieron un pronunciamiento pidiendo al Congreso estatal subsanar la carencia de la comisionada presidenta con la suplente, Natalia Mendoza, como establece la propia Ley de Transparencia. Igualmente, solicitaron al pleno del ITEI que respetara los derechos de quienes laboran en el organismo, en tanto el Congreso estatal renovaba la presidencia (Rivas, 2022).

Dado que Cantero fue nombrada contralora en el gobierno municipal de Guadalajara, de filiación emecista, los diputados de Movimiento Ciudadano que conforman la fracción mayoritaria en el Congreso estatal consiguieron una alianza con la fracción parlamentaria de Morena para tratar de subsanar las inconsistencias suscitadas, y el asunto se dirimió en sesión extraordinaria del sábado 5 de marzo (Ávila, 2022). Al final, el Congreso se decantó por nombrar como comisionado presidente a Salvador Romero Espinosa, hecho que varias organizaciones civiles han considerado una franca violación a la propia ley del instituto, que establece los mecanismos para la sucesión, las suplencias y los interinatos.

Conclusiones

Durante los últimos cuatro años, las reformas a la Ley de Transparencia han buscado ampliar los catálogos de sujetos obligados y la información fundamental, así como de proteger los datos personales e ir armonizando la legislación local con la legislación nacional.

También el ejecutivo estatal y el Congreso del Estado han emprendido algunos esfuerzos para especializar los perfiles de quienes arriban a ocupar los cargos de consejeros en el ITEI y de su propio Consejo Consultivo, pero también ha resultado evidente el jaloneo político al que han sometido la selección de comisionados del ITEI, buscando un reparto de cuotas partidistas en el Congreso estatal.

Si recordamos las tesis de North (1993) mencionadas al inicio, de que las instituciones pueden ser formales o informales, es evidente, en el caso que nos ocupa, que contamos con instituciones formales (leyes establecidas y actualizadas, institutos autónomos), aunque lo que parece prevalecer son las instituciones informales, que permiten acuerdos entre las élites políticas, a través de negociaciones políticas y reparto de cuotas.

Bajo esa lógica, el gobierno actual pareciera coincidir con Schumpeter (1963, p. 335) y Richard Posner (como se citó en Steiner, 2012, p. 247) al creer que los ciudadanos comunes disponen de una capacidad limitada para discernir los hechos y tienen poco interés en cuestiones políticas complejas.

Por el contrario, desde las organizaciones civiles se considera vital una intervención cada vez más activa de las y los ciudadanos, pues los retos que se perciben son primordiales para mejorar el funcionamiento del ITEI. Dichos retos son:

1. Garantizar la autonomía política en los organismos autónomos a través de mecanismos y fortalecimiento de las leyes que limiten la intromisión de los poderes públicos y favorezcan la participación ciudadana y de los organismos de la sociedad civil (OSC).
2. Mejorar sustancialmente los procesos de selección de los comisionados del ITEI, propietarios y suplentes, a través de mecanismos de confección ciudadana. Los ejercicios empleados, donde se han integrado comités conformados por académicos, investigadores, ciudadanos, grupos empresariales, representantes de universidades y que han elaborado los

exámenes de conocimientos, han oxigenado el proceso; sin embargo, organizaciones civiles cuestionan que, en el siguiente filtro, los legisladores trastoquen los resultados para encontrar candidatos "a modo", y las entrevistas con los legisladores sean objeto de manipulación y reparto de cuotas partidistas. Un proceso de selección objetivo e imparcial debe ir avanzando hasta que la intervención de las y los legisladores sea mínima.

3. Dotar al ITEI de las facultades necesarias para la imposición de sanciones a los sujetos obligados que violen la ley, que no cumplan con los plazos (uno de los principales reclamos de las y los ciudadanos), y combatir frontalmente la impunidad en que incurren varios gobiernos municipales y el estatal.
4. Promover el llamado gobierno abierto, otra iniciativa impulsada desde los OSC que se ha quedado en el papel, pero cuyo desarrollo ha sido lento y tortuoso.
5. Fortalecer el Sistema Estatal Anticorrupción, que también ha sufrido críticas recurrentes, en demérito especialmente de su Comité de Participación Social.
6. Incentivar y estimular el uso de la Plataforma Nacional de Transparencia, para que esta sea una herramienta de uso cotidiano de las y los ciudadanos, de los OSC, pero sobre todo de periodistas, medios de comunicación y académicos, especialmente a través de su introducción en las aulas como parte de la formación de futuros comunicadores.
7. Favorecer la creación de una oferta académica para la formación y especialización de profesionistas en materia de derecho a la información, transparencia, diseño de políticas públicas para la rendición de cuentas, etc. Así, a la postre, se contaría con mejores perfiles, más preparados y especializados en transparencia para integrarse a las áreas de la materia en la administración pública.
8. Fortalecer la promoción de la cultura de la transparencia, y dotar de presupuestos específicos y etiquetados, como defensa contra la impunidad y para el combate a la corrupción desde edades tempranas en las escuelas de enseñanza básica.

La apuesta sigue estando en la participación ciudadana. Que la sociedad civil organizada no claudique de la reivindicación de sus derechos para ganar espacios que, desde su diseño institucional, tienen un claro

enfoque de inclusión ciudadana; paralelamente, promover una cultura de la transparencia y del ejercicio pleno de los derechos fundamentales para el avance democrático y el tránsito de democracias representativas a una democracia deliberativa y más participativa.

Referencias

ALONSO, J. R. (2007). Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información. *Cuadernos para la Democratización*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.

ALONSO, J. R. (18 de julio de 2016). ITEI, tercera llamada. *Milenio*. En http://www.amedijalisco.org.mx/opinion/ITEI-tercera-llamada/

ALONSO, J. R. (6 de marzo de 2017). ¿Cuarta presidencia del ITEI? *Milenio*. En http://www.amedijalisco.org.mx/opinion/cuarta-presidencia-del-ITEI/

ALONSO, J. R. (9 de noviembre de 2020). Reforma de transparencia a medias. *Milenio*. En https://www.milenio.com/opinion/ruben-alonso/apuntes/reforma-de-transparencia-a-medias

Amedi Jalisco (28 de agosto de 2016). Elección de comisionados del ITEI se hizo a espaldas del interés ciudadano. En http://www.amedijalisco.org.mx/comunicados/eleccion-comisionados-ITEI-se-hizo-a-espaldas-de-interes-ciudadano/

ÁVILA, M. (6 de marzo de 2022). Aprueba Congreso renuncia de presidenta del ITEI: los jaloneos políticos en torno a Cynthia Cantero. En https://concienciapublica.com.mx/reportajes/aprueba-congreso-renuncia-de-presidenta-del-ITEI-los-jaloneos-politicos-en-torno-a-cynthia-cantero/

BAUTISTA, J. (30 de agosto de 2016). Lo nuevo y lo viejo de la elección del ITEI. *Tercera Vía.Mx*. En https://terceravia.mx/2016/08/lo-nuevo-lo-viejo-la-eleccion-del-ITEI/

BAUTISTA, J. (2019). La lucha por el derecho a la información en Jalisco. El papel de los organismos civiles. En G. Bernal y T. Lay (coord.), *Diez años de lucha por el derecho a la información en Jalisco: 2008-2018*. México: Amedi Jalisco.

BOBBIO, N. (2009). *Teoría general de la política*. Madrid: Editorial Trotta.

COHEN, J. (2005). Deliberation and democratic legitimacy. En D. Matravers y J. Pike (eds.), *Debates in Contemporary Political Philosophy* (pp. 351-357). Londres: Rountledge/The Open University.

Congreso del Estado de Jalisco (22 de junio de 2017). El congreso de Jalisco elige a Cynthia Cantero Pacheco consejero presidente del ITEI. LXIII Legislatura del 22 de junio de 2017. En https://www.congresojal.gob.mx/boletines/el-congreso-de-jalisco-elige-cynthia-cantero-pacheco-consejero-presidente-del-ITEI

Instituto de Transparencia e Información Pública (2006). Primer Informe Anual de Actividades del ITEI (2005-2006). En https://www.ITEI.org.mx/v3/micrositios/informe/images/documentoTweb.pdf

Instituto de Transparencia e Información Pública (2014). Presentación sobre Reforma de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios. Bases de interpretación, implementación y recomendaciones. En http://www.ITEI.org.mx/v3/micrositios/recomendaciones/docs/presentacion_reforma_ley_12ene2016.pdf

LEVARIO, J. y Pilar Pérez, J. (2 de marzo de 2022). Amanece el ITEI con presidencia vacante. *El Diario NTR*. En https://www.NTRguadalajara.com/post.php?id_nota=178929

MORLINO, L. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? Conferencia en el Congreso Anual de la Asociación Italiana de Ciencia Política. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), pp. 3-22.

MORLINO, L. (2014). La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional. San José de Costa Rica: IDEA Internacional.

North, D. C. (1993). Introducción a las instituciones y al cambio institucional. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (pp. 13-22). México: Fondo de Cultura Económica.

RIVAS, R. (23 de enero de 2022). Civiles piden al Congreso concretar relevo en presidencia del ITEI. *El Informador*. En https://www.informador.mx/jalisco/Organizaciones-civiles-piden-al-Congreso-concretar-relevo-en-la-presidencia-del-ITEI-20220123-0080.html

SCHUMPETER, J. (1963). *Capitalismo, socialismo y democracia, vol. I*. Barcelona: Orbis.

SORIA, V. (s. f). Evolución del derecho de acceso a la información pública gubernamental. Congreso de la Unión. En http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/52.pdf

STEINER, J. (2012). The praxis of deliberation. *The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications* (cap. XI, pp. 247-267). Nueva York: Cambridge University Press.

TORRES, G. (3 de marzo de 2022). El Congreso ¿fue omiso con el ITEI? *Milenio*. En https://www.milenio.com/opinion/gabriel-torres-espinoza/con-pIES-de-plomo/el-congreso-fue-omiso-con-el-ITEI

Leyes

Congreso de la Unión (2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 6. DOF 28-05-2021. México. En https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Gobierno del Estado de Jalisco (2002). Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. En https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/LEY%20DE%20TRANSPARENCIA%20E%20INFORMACION%20PUBLICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20JALISCO.pdf

Reforma a la LTAIPEM del 10 de noviembre de 2015. En https://www.ITEI.org.mx/v3/documentos/art8-2c/estatal/decreto_ley_de_transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica_del_estado_de_jalisco_y_sus_municipios.pdf

Reforma a la LTAIPEM del 26 de julio de 2017. En https://www.ITEI.org.mx/v3/documentos/art8-2c/estatal/reforma_ley_de_transparencia.pdf

Reforma a la LTAIPEM del 5 de diciembre de 2018. En https://www.ITEI.org.mx/v3/documentos/art8-2c/estatal/reforma_ley_de_transprencia_05122018.pdf

Reforma a la LTAIPEM del 11 de julio, 2019. En https://www.ITEI.org.mx/v3/documentos/art8-2c/estatal/reforma_ley_de_transparencia_11072019.pdf

13. Diseño institucional y desempeño del CPS de Jalisco y los CPC estatales en perspectiva comparada

Alfonso Hernández Valdez

Introducción

El Comité de Participación Social (CPS) del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, junto con los comités de participación ciudadana (CPC) de los estados y el nacional, son entes públicos que surgen de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y de las leyes locales anticorrupción. A cinco años de su puesta en marcha, el CPS se ha convertido en un referente entre los CPC del país por sus logros dentro del sistema local anticorrupción. En el orden estatal se ha distinguido por incursionar en áreas donde tradicionalmente intervienen solo instancias legislativas y de gobierno, como los procesos de designación de varios titulares de dependencias públicas.

Sin embargo, al igual que sus contrapartes en el resto del país, el CPS enfrenta retos y dificultades generados por el diseño institucional bajo el que opera, y su funcionamiento ha privilegiado algunas atribuciones legales por encima de otras. Por esta razón se ha considerado que, a propósito del balance 2018-2021 de las instituciones políticas del estado de Jalisco al que nos convoca este libro, conviene realizar un acercamiento no solo al CPS, sino a todos los CPC de los estados en clave comparada. Es decir, que aprovechando lo que en principio tendría que ser un análisis de un ente en particular, podamos expandir la mirada y llevar a cabo un análisis nacional.

Sobre el diseño institucional normativo del CPS y de los CPC de los estados

Para la conformación de los sistemas locales anticorrupción, la fracción I del artículo 36 de la LGSNA establece que las leyes anticorrupción de las entidades federativas "deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional". Con el objetivo de revisar el grado de armonización existente entre la ley nacional y las leyes estatales, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) elaboró un estudio donde analiza las coincidencias y diferencias entre estas y la LGSNA (SESNA, 2018, p. 2). Dicho estudio resulta de gran utilidad para observar el grado de equivalencia entre las atribuciones de los distintos CPC de los estados, tomando como punto de referencia lo establecido en la LGSNA para el CPC nacional. Ello a su vez permite, en buena medida, verificar si el diseño institucional que se deriva de la Ley y en el cual se inserta este comité puede equipararse al diseño institucional en el que se encuentran los distintos CPC de los estados, al menos desde el punto de vista legal y normativo.

Esto es de especial importancia toda vez que los procesos de decisión y las dificultades que enfrente algún CPC en particular en materia de diseño institucional (como el CPS de Jalisco o el CPC nacional) podrían trasladarse, con una correspondencia razonable, a lo que estarían enfrentando los CPC de las entidades federativas. Por ende, las posibles recomendaciones de mejora institucional a partir de un caso podrían ser aplicables al resto.

En la segunda columna del cuadro 13.1 se presenta el número de atribuciones que tienen los CPC de los estados a partir de sus respectivas leyes anticorrupción estatales, y en función del total de las atribuciones del CPC nacional (que, con fundamento en los artículos 15, 21 y 23 de la LGSNA, suman 23) (SESNA, 2018, pp. 4 y 14-16). Por ejemplo, el CPS de Jalisco cuenta con las 23 atribuciones que se asignan al CPC nacional en la Ley, mientras que el CPC de Baja California Sur solo cuenta con 21 de 23. De la tercera a la sexta columnas de dicho cuadro se presenta el mismo tipo de información para cada uno de los estados, pero referida a las atribuciones o facultades de la presidencia del CPC (artículo 22, LGSNA); de la comisión ejecutiva (CE) (artículo 31, LGSNA); del método de selección de los integrantes del CPC (artículo 18 fracción II y artículo cuarto transitorio, LGSNA) y del

funcionamiento del CPC (artículos 16, 17, 19 y 20, LGSNA), respectivamente (SESNA, 2018, pp. 16, 18, 19 y 21).

Cuadro 13.1. Armonización de las facultades y funcionamiento de los CPC y las CE estatales con respecto a la LGSNA[‡]

Estado	Facultades del CPC	Facultades de la presidencia del CPC	Facultades de la CE	Método de selección CPC	Funcionamiento del CPC	% de armonización
Aguascalientes	23 / 23	4 / 4	7 / 8*	3 / 3	8 / 8	97.8*
Baja California	23 / 23*	4 / 4	8 / 8	3 / 3	6 / 8	95.7*
Baja California Sur	21 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	93.5
Campeche	23 / 23	4 / 4	8 / 8	3 / 3	8 / 8	100.0
Chiapas	23 / 23	4 / 4	8 / 8	3 / 3	8 / 8	100.0
Chihuahua	22 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	7 / 8	93.5
Ciudad de México	22 / 23	4 / 4	8 / 8	2 / 3	7 / 8	93.5
Coahuila	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Colima	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Durango	22 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	95.7
Guanajuato	22 / 23	4 / 4	8 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Guerrero	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Hidalgo	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Jalisco	23 / 23	4 / 4	8 / 8*	3 / 3	8 / 8	100.0*
México	23 / 23	4 / 4	8 / 8	3 / 3	8 / 8	100.0
Michoacán	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Morelos	23 / 23	4 / 4	6 / 8	3 / 3	8 / 8	95.7
Nayarit	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Nuevo León	22 / 23*	4 / 4	7 / 8	3 / 3	7 / 8	93.5*
Oaxaca	23 / 23	4 / 4	6 / 8	3 / 3	7 / 8	93.5
Puebla	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Querétaro	23 / 23	4 / 4	8 / 8	3 / 3	8 / 8	100.0

Cuadro 13.1. Armonización de las facultades y funcionamiento de los CPC y las CE estatales con respecto a la LGSNA‡

Estado	Facultades del CPC	Facultades de la presidencia del CPC	Facultades de la CE	Método de selección CPC	Funcionamiento del CPC	% de armonización
Quintana Roo	23 / 23*	4 / 4	6 / 8	2 / 3	8 / 8	93.5*
San Luis Potosí	23 / 23*	4 / 4	7 / 8	2 / 3	7 / 8	93.5*
Sinaloa	22 / 23	4 / 4	8 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Sonora	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Tabasco	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Tamaulipas	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Tlaxcala	23 / 23	4 / 4	7 / 8	2 / 3	6 / 8	91.3
Veracruz	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Yucatán	22 / 23*	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	95.7*
Zacatecas	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	7 / 8	95.7
Total	98.8%	100.0%	89.8%	95.8 %	96.1%	96.7

‡En general, las cifras que aparecen en cada columna se refieren al número de atribuciones presentes en las respectivas leyes estatales respecto del total de atribuciones de la LGSNA. Así, 22 / 23 hace referencia a 22 de 23 atribuciones presentes en la ley local en función del total de atribuciones (23) de la LGSNA.

* Estas cifras corresponden a estados donde se adicionan facultades en sus respectivas leyes locales; aquellas no fueron consideradas en el conteo de este cuadro.

Fuente: elaboración propia con datos de SESNA (2018, pp. 16, 18, 19 y 21). Para las facultades de la CE se consultaron directamente las leyes de los sistemas locales anticorrupción.

Como se puede observar en la última columna del cuadro 13.1, el porcentaje de armonización de las atribuciones o facultades relacionadas con el CPC y la comisión ejecutiva de los estados con respecto a lo establecido en la LGSNA es muy alto. Con excepción de Tlaxcala, todas las entidades federativas muestran grados de equivalencia del 94% o mayores en relación con la ley nacional, y existen cinco estados, entre ellos Jalisco, que muestran una armonización completa. Tomando a todos los estados en su conjunto, el grado de equivalencia es de 97%, lo cual señala la alta correspondencia existente entre lo estipulado en la ley nacional y las leyes estatales anticorrupción en relación con las atribuciones y el diseño institucional de los CPC.

Asimismo, cuando se analiza cada rubro o columna del cuadro 13.1 de manera individual, se puede constatar el alto grado de equivalencia que prevalece entre el conjunto de las leyes de los estados y la LGSNA. Con respecto a las facultades de la presidencia del CPC, la armonización entre la ley nacional y las leyes estatales es del 100%. Le siguen las facultades y el funcionamiento del CPC, con 99% y 96%, respectivamente.

Por su parte, el rubro con menor equivalencia es el de las facultades de la comisión ejecutiva, con 90%. En efecto, como puede observarse en el cuadro 13.1, la mayor parte de las leyes estatales contempla solo siete de las ocho atribuciones presentes en la LGSNA. Ello se debe a que en muchas leyes locales no se incluyó la fracción VIII nacional, referente al establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales, o bien en otras leyes donde sí se incluyó se hace referencia a otras entidades públicas que, en esencia, difieren del espíritu de dicha fracción en su versión nacional. Este tiene que ver con la atribución que debe atender la CE respecto del funcionamiento de los sistemas locales (estatales) anticorrupción, y que traducido a una ley estatal contemplaría la supervisión que la CE tendría que realizar con respecto al orden de gobierno municipal o, como mínimo, al sistema estatal en su conjunto. Pero muchas leyes de los estados donde se incluye el equivalente a la fracción VIII nacional no contemplan a los órdenes estatal o municipal de gobierno como parte de los entes con los que la CE habría de coordinarse. En su lugar se mencionan, en la mayoría de los casos, mecanismos de coordinación con "entes públicos", el "Sistema Nacional" o los sistemas locales anticorrupción "de otras entidades federativas". En tales casos se consideró que lo estipulado en la fracción VIII de la LGSNA no se encontraba presente como atribución en el ordenamiento estatal correspondiente.

Resulta interesante observar cómo la mayoría de las leyes estatales no incorporó lo estipulado en la ley nacional con respecto a la coordinación que la CE habría de establecer con otros órdenes de gobierno, de manera particular con el municipio. Ello tendría varias lecturas y lo más fácil sería juzgar de omisión a quienes emitieron las legislaciones locales. Pero un análisis más atento revela lo complejo que para muchas legislaturas estatales habría representado —y representa— la manera de integrar, en clave de coordinación, a los municipios dentro de los sistemas locales anticorrupción.

Esta integración no resulta obvia desde la lógica del actual diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Tanto a nivel

nacional como en cada uno de los estados se cuenta con al menos ocho entidades públicas (tomando en cuenta a la Secretaría Ejecutiva), cuyo reto principal es coordinarse entre sí para prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción (véase la figura 13.1; aunque ahí está representado el SNA, el esquema es muy similar en cada uno de los sistemas locales anticorrupción). El traslado de este diseño, aun asumiendo que los municipios contaran con la mayoría de las entidades cuya funcionalidad fuese equivalente a sus contrapartes estatales, implicaría la creación de una gran cantidad de nuevos organismos públicos (al menos el CPC y la Secretaría Ejecutiva en cada uno de los municipios). Asimismo, también tendría que generarse un número elevado de comités y comisiones (para empezar, el comité coordinador y la comisión ejecutiva de cada municipio) y un sinnúmero de procesos derivados de todos estos organismos y órganos colegiados. Ello sin contar los retos que supondría para las instancias estatales coordinarse con esta multiplicidad de entidades y procesos municipales destinados al combate a la corrupción.

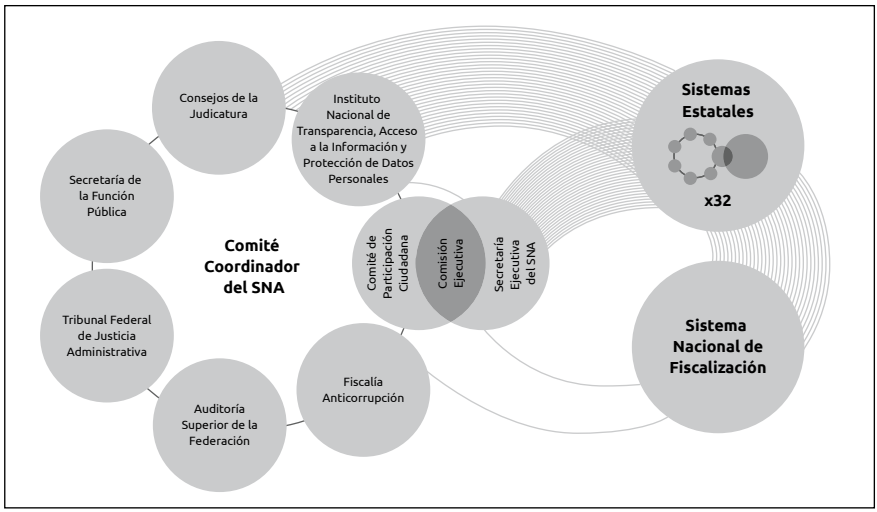


Figura 13.1. Diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción
Fuente: https://www.sna.org.mx/que-hacemos/

Todo esto no significa que la mayoría de los estados estuvieran en lo correcto al no contemplar la coordinación de la comisión ejecutiva con los sistemas municipales anticorrupción dentro de sus leyes respectivas.

Por el contrario, lo que se quiere argumentar es que tanto a nivel nacional como estatal existen pocos elementos, fuera de los existentes para estos órdenes de gobierno, que permitan pensar un diseño institucional que resulte eficiente en cuanto a la incorporación del orden municipal en el engranaje de los sistemas locales anticorrupción. Por ejemplo, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, en su artículo 36, abre la puerta para que los municipios implementen de manera íntegra sus sistemas anticorrupción y cuenten con atribuciones compatibles con las que se otorgan al sistema estatal anticorrupción y los órganos que lo conforman. Como se puede apreciar en el cuadro 13.1, Jalisco es de los pocos estados que contemplan la coordinación, desde la CE, con el orden municipal de gobierno dentro del sistema local anticorrupción. Ello, sin embargo, no ha logrado que 121 de los 125 municipios del estado implementen sus respectivos sistemas anticorrupción, a cinco años de haberse aprobado la ley estatal en la materia.

En suma, existe un alto grado de armonización entre la LGSNA y las distintas leyes estatales anticorrupción en lo referente al CPC. Ello permite suponer que los aciertos y los problemas en materia de diseño institucional derivados de este régimen normativo anticorrupción son compartidos, en buena medida, a nivel nacional y entre todas las entidades federativas. Un asunto de particular importancia, y donde se encuentran las discrepancias más notorias a nivel estatal, es la diferencia existente entre varias leyes locales con respecto a la coordinación de actividades entre la CE y el orden municipal de gobierno. En la mayoría de los estados no se incluyó esta atribución, y esto denota los problemas de coordinación existentes con respecto a la mejor forma de integrar la participación de los municipios a los sistemas locales anticorrupción.

Sobre el desempeño del CPS y de los CPC de los estados

Con la puesta en marcha de la LGSNA durante 2016, se inauguró un nuevo régimen normativo anticorrupción en México. Como hemos visto en la sección anterior, el diseño institucional que se deriva de este a nivel nacional ha sido reproducido, con ajustes muy menores, en las entidades federa-

tivas, aunque todavía no ha tomado forma plena en el orden municipal de gobierno. En este sentido puede afirmarse que los CPC estatales que nacen de este régimen enfrentan, de manera más o menos homogénea, retos y oportunidades similares en los planos normativo y de diseño institucional. Ello no significa, sin embargo, que aun afrontando la misma estructura de normas e instituciones dichos comités se hayan desempeñado de manera homogénea. Existen factores relacionados con la agencia humana y el contexto político e institucional de cada estado que determinan el alcance y la profundidad del trabajo de cualquier organización pública, y esta realidad, por supuesto, no escapa a los CPC estatales.

Así, en esta sección se lleva a cabo un ejercicio para analizar el desempeño de los CPC estatales en su conjunto con respecto a la atención que prestan al ejercicio de sus atribuciones legales. Para ello se utilizó el informe anual de actividades más reciente de cada uno de ellos, disponible en su página de internet oficial o en alguna página web relacionada con el Sistema Estatal Anticorrupción correspondiente (cuadro 13.2). El análisis se realizó a partir de las 21 actividades que se desprenden del artículo 21 de la LGSNA, relativo a las atribuciones del CPC nacional (cuadro 13.3), así como de las ocho actividades relacionadas con el artículo 31 de la LGSNA respecto de las funciones de la CE nacional (cuadro 13.4).

Cuadro 13.2. Ligas de los informes anuales de actividades disponibles más recientes de los CPC de los estados

Estado	Tipo de informe	Liga al sitio de internet del informe anual
Aguascalientes	Informe anual 2021	https://drive.google.com/file/d/1-2optE_FNARi2CFHt78pA_uNVfcz_S_Z/view
Baja California	ND (No disponible)	No cuenta con sitio web ni informes anuales disponibles en otros sitios.
Baja California Sur	Informe anual 2020-2021	https://seseabcs.gob.mx/comites/comite-de-participacion-ciudadana-CPC/
Campeche	Informe anual 2020-2021	www.saecampeche.org/wp-content/uploads/2021/07/INFORME-RESUMIDO-CPC-ANUAL-CPC-INDICE.pdf
Chiapas	Informe anual 2021-2022	https://CPCchiapas.org.mx/trabajo-institucional/informe-anual-de-actividades

Cuadro 13.2. Ligas de los informes anuales de actividades disponibles más recientes de los CPC de los estados

Estado	Tipo de informe	Liga al sitio de internet del informe anual
Chihuahua	Informe anual 2021	https://drive.google.com/file/d/1a1qrXbyW_nQHIOdds5vBUT2FHAXuTO-6/view
Ciudad de México	Informe anual 2021-2022	https://CPCcdmx.org/wp-content/uploads/2022/03/informe-ejecutivo-CPC-CDMX.pdf
Coahuila	Informe anual 2020-2021	http://www.CPCcoahuila.org.mx/documentos/2021-10-20-informe-2020-2021/CPC-coahuila-informe-resultados-2020-2021.pdf
Colima	Informe anual 2018	https://CPCcolima.org/wp-content/uploads/2020/10/Informe-2018-2019-SAEC-Rev1-01-2.pdf
Durango	ND	No cuenta con sitio web ni informes anuales disponibles en otros sitios.
Guanajuato	Informes mensuales 2021	No cuenta con informes anuales, solo mensuales disponibles en https://CPCgto.com/rema-2021/
Guerrero	Informe anual 2020-2021	https://www.CPCguerrero.org.mx/2021/11/26/informe-anual-2020-2021/
Hidalgo	Informe anual 2020	https://www.CPChidalgo.org/_files/ugd/29fc1e_39edb98bdbc44c8f88cac1b683138d0d.pdf
Jalisco	Informe anual 2020-2021	https://www.CPSjalisco.org/informesCPS.php
México	Informe anual 2018-2019	https://CPCedomex.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/Informe-CPC-2018-2019.pdf
Michoacán	Informe anual 2020-2021	https://sistemaanticorrupcion.michoacan.gob.mx/index.php/comite-de-participacion-ciudadana
Morelos	ND	No cuenta con informes anuales disponibles en su sitio web o en otros sitios.
Nayarit	Informe anual 2021	https://www.CPCnay.com/Informe/Informe_Anual_2021
Nuevo León	Informe anual 2020-2021	https://www.CPCnl.org/wp-content/uploads/2021/10/Informe-2020-2021-1.pdf
Oaxaca	ND	No cuenta con informes anuales disponibles en su sitio web o en otros sitios.
Puebla	Informe anual 2019-2020	https://seapuebla.org.mx/images/informes/2019-2020/informeCEPC_2020.pdf

Cuadro 13.2. Ligas de los informes anuales de actividades disponibles más recientes de los CPC de los estados

Estado	Tipo de informe	Liga al sitio de internet del informe anual
Querétaro	Informe anual 2019-2020	https://seaqueretaro.org/files/2020/INFORME CPC SEA 2019 2020 web.pdf
Quintana Roo	Informe anual 2020-2021	https://CPCqroo.org/informes-anuales
San Luis Potosí	ND	No cuenta con sitio web ni informes anuales disponibles en otros sitios.
Sinaloa	Informe anual 2019-2020	https://www.CPCsinaloa.org.mx/_files/ugd/4354ea_2bc78ec9f1be48daa7150ac22990f322.pdf
Sonora	Informe anual 2020-2021	https://CPCson.org/informes/
Tabasco	Informe anual 2020-2021	https://www.CPCtabasco.org.mx/wp-content/uploads/2022/01/INFORME-DE-LABORES-2020-2021.pdf
Tamaulipas	Informe anual 2021	http://www.cepctamaulipas.org.mx/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-2020-2021-DEL-CEPC-TAMAULIPAS-29-09-2021.pdf
Tlaxcala	Informe anual 2020-2021	https://saetlax.org/informeCPC_2021v2/
Veracruz	Informe anual 2020-2021	https://CPCSEAveracruz.org/wp-content/uploads/2021/06/Informe-CPC-2020-2021-ADHS-140621-1pm.pdf
Yucatán	Informe anual 2020-2021	https://drive.google.com/file/d/18T91Tg8iLHiHaBZGNoH8mAD7RkXn4gud/view
Zacatecas	ND	No cuenta con sitio web ni informes anuales disponibles en otros sitios.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 13.3. Actividades realizadas por los CPC de los estados en función de su último informe de actividades disponible[ǂ]

Estado	Fr. 1	Fr. 2	Fr. 3	Fr. 4	Fr. 5	Fr. 6	Fr. 7a	Fr. 7b	Fr. 7c	Fr. 7d	Fr. 8	Fr. 9	Fr. 10	Fr. 11	Fr. 12	Fr. 13	Fr. 14	Fr. 15	Fr. 16	Fr. 17	Fr. 18	Tot.
Ags.	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	16
BC	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
BCS	1	1	1	1	NA	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	7
Camp.	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	15
Chis.	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	16
Chih.	0	1	1	1	0	1	1	NA	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17
CDMX	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	9
Coah.	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	7
Col.	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	7
Dur.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Gto.	1	0	0	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	15
Gro.	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	14
Hgo.	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	14
Jal.	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	17
Méx.	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	18
Mich	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	15
Mor.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Nay.	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	15

Estado	Fr. 1	Fr. 2	Fr. 3	Fr. 4	Fr. 5	Fr. 6	Fr. 7a	Fr. 7b	Fr. 7c	Fr. 7d	Fr. 8	Fr. 9	Fr. 10	Fr. 11	Fr. 12	Fr. 13	Fr. 14	Fr. 15	Fr. 16	Fr. 17	Fr. 18	Tot.
NL	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	7
Oax.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Pue.	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	17
Qro.	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	14
Q.Roo	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	17
SLP	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Sin.	1	1	1	1	0	1	0	NA	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	14
Son.	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	17
Tab.	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	13
Tam.	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	18
Tlax.	1	1	1	1	0	1	1	NA	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	16
Ver.	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	14
Yuc.	1	1	0	1	0	1	1	NA	1	1	1	0	1	1	1	NA	0	1	1	1	1	15
Zac.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Total	23	23	23	26	0	23	22	11	14	6	22	23	17	25	14	6	6	18	23	22	17	364
%	88.5	88.5	88.5	100.0	0.0	88.5	84.6	50.0	53.8	23.1	84.6	88.5	65.4	96.2	53.8	24.0	23.1	69.2	88.5	84.6	65.4	67.4

Cada columna se refiere a la actividad que aparece en la fracción (Fr.) respectiva del artículo 21 de la LGSNA, referente a las atribuciones del CPC nacional, donde "1" indica que sí se verificó tal actividad y "0" que no; "NA" significa que no aplica.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 13.4. Actividades realizadas por las CE de los estados en función del último informe de actividades disponible del CPC

Estado	Fr. 1	Fr. 2	Fr. 3	Fr. 4	Fr. 5	Fr. 6	Fr. 7	Fr. 8	Total
Aguascalientes	1	1	1	1	1	1	1	NA	7
Baja California	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Baja California Sur	1	0	0	1	1	0	0	NA	3
Campeche	1	1	0	1	1	1	0	1	6
Chiapas	1	1	1	1	0	1	0	1	6
Chihuahua	1	0	0	0	0	0	1	NA	2
Ciudad de México	0	0	0	1	0	1	0	1	3
Coahuila	1	0	0	1	0	1	0	NA	3
Colima	0	1	0	0	1	1	0	NA	3
Durango	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Guanajuato	1	1	0	1	1	1	0	1	6
Guerrero	1	1	0	1	1	1	1	NA	6
Hidalgo	1	0	0	0	1	1	1	NA	4
Jalisco	1	1	1	1	0	1	1	1	7
México	1	1	0	1	1	1	1	1	7
Michoacán	1	1	0	1	1	1	1	NA	6
Morelos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Nayarit	1	1	0	1	1	1	0	NA	5
Nuevo León	0	0	0	1	0	0	0	NA	1
Oaxaca	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Puebla	1	1	0	1	1	1	1	NA	6
Querétaro	1	1	0	1	1	1	0	1	6
Quintana Roo	1	1	0	1	NA	1	1	NA	5
San Luis Potosí	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Sinaloa	1	1	0	1	1	1	1	1	7

Cuadro 13.4. Actividades realizadas por las CE de los estados en función del último informe de actividades disponible del CPC

Estado	Fr. 1	Fr. 2	Fr. 3	Fr. 4	Fr. 5	Fr. 6	Fr. 7	Fr. 8	Total
Sonora	1	1	0	1	1	1	1	NA	6
Tabasco	1	1	0	1	1	1	0	NA	5
Tamaulipas	1	1	0	1	1	1	1	NA	6
Tlaxcala	1	1	0	1	1	1	1	NA	6
Veracruz	1	0	0	0	0	1	0	NA	2
Yucatán	1	1	0	1	1	1	1	NA	6
Zacatecas	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Total	23	19	3	22	18	23	14	8	130
%	88.5	73.1	11.5	84.6	72.0	88.5	53.8	100.0	68.8

Nota: se reportan únicamente las actividades mencionadas en los informes anuales de los CPC y no en otro tipo de documentos.

Fuente: elaboración propia.

En cada informe anual se verificó que hubiese cualquier dato, información, reporte, mención, evidencia o descripción de actividad relacionada con cada una de las atribuciones descritas en los artículos 21 y 31 de la LGSNA. En caso de confirmarse algún tipo de acción referente a la atribución analizada, se consideró que el CPC estatal la llevó a cabo en el año correspondiente a su informe anual, colocándose un "1" en el cuadro 13.3 o el 13.4, dependiendo de la naturaleza y contexto de la actividad realizada. Es decir, si se refería a alguno de los fundamentos descritos en el artículo 21 o 31 respectivamente. En caso contrario se colocó un "0" en el cuadro pertinente. Bajo este sistema de medición, no existe una ponderación entre atribuciones, de modo que cada una de ellas tienen el mismo peso o importancia desde el punto de vista analítico.

Por ejemplo, la fracción IX del artículo 21 de la LGSNA habla sobre la facultad del CPC para llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con este. En los informes anuales de los estados de Jalisco y Nuevo León se encontró que el primero reportó haber llevado a cabo acciones relacionadas con esta

atribución, mientras que en el informe del segundo no se verificó algún tipo de actividad relativa a dicha fracción. Por tal razón, en el cuadro 13.3 se colocó un 1 en la columna de la fracción IX para el caso de Jalisco y un 0 para el estado de Nuevo León.

En este punto es importante realizar algunas precisiones sobre la verificación de las acciones llevadas a cabo por los CPC estatales en función de su informe anual de actividades disponible más reciente. Ello porque, a diferencia del análisis sobre la armonización de las leyes estatales anticorrupción con respecto a la LGSNA, el sistema de medición y el análisis de dichos informes no permiten calificar o clasificar el desempeño de los CPC a partir de un puntaje o porcentaje específico.

Primera, el hecho de que un CPC o una CE estatal no dé cuenta de alguna actividad particular relacionada con sus atribuciones de ley en su informe más reciente no significa que dicha actividad haya estado ausente por completo en su labor histórica. En efecto, sería inusual que la totalidad de los CPC o CE estatales llevasen a cabo todas las actividades descritas en los artículos 21 o 31 de la LGSNA en un año específico. Atribuciones como implementar mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción (fracción VIII de la LGSNA) se pueden llevar a cabo en un año en particular, pero no en otro. Si un CPC reporta acciones sobre este tema en su último informe, pero otro CPC no lo hace, ello no quiere decir, necesariamente, que el primero tenga un mejor desempeño histórico que el segundo en materia de cumplimiento de la fracción VIII de la ley nacional. Bien puede darse el caso que el segundo haya implementado acciones en este sentido hace dos años, mientras que el primero recién las lleva a cabo.

Segunda, resulta difícil valorar el grado de implementación o desarrollo de una actividad particular cuando dos o más CPC la reportan o mencionan dentro de sus respectivos informes anuales. Para continuar con el ejemplo de la fracción VIII de la ley nacional, dos CPC estatales pueden mencionar en sus informes haber realizado acciones que tienen que ver con dicha atribución, siendo el caso que uno simplemente dio el banderazo de salida para instalar algún mecanismo de participación, mientras que el otro desarrolló e implementó por completo dicho mecanismo. En este sentido, a partir de lo señalado en los informes, no siempre resulta factible valorar el desempeño de los diferentes CPC cuando

reportan haber llevado a cabo ciertas actividades relacionadas con sus atribuciones de ley.

Y tercera, existe una gran variación entre atribuciones con respecto al tiempo y esfuerzo que demandan para su puesta en marcha. Ello significa que se requeriría un método distinto al utilizado en este capítulo (como ya se mencionó, cada atribución tiene el mismo peso) para valorar lo realizado por parte de cada CPC a la hora de dar cuenta del conjunto de sus atribuciones llevadas a cabo. Por ejemplo, la fracción V de la LGSNA, relativa a la capacidad que tiene el CPC de acceder sin ninguna restricción a la información que genere el Sistema Anticorrupción, existe como una atribución que puede ejercerse a discreción y en función de las necesidades de información que, en su caso, requiera el comité. En cambio, ejercer lo estipulado por la fracción X de la LGSNA, relacionada con la propuesta de indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción y la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conformen el Sistema Anticorrupción, conlleva un esfuerzo de largo plazo que demanda atención y trabajo sostenido por parte de los integrantes de un CPC. En este sentido, si de esfuerzo se tratara, un CPC que reporte actividades solo en el primer caso y otro que lo haga solo en el segundo caso tendrían que ser valorados de manera distinta (ponderada), con respecto al ejercicio de sus atribuciones durante un año determinado.

Aun así, el análisis conjunto de los últimos informes anuales de actividades de los CPC estatales permite tomar una buena fotografía de las acciones que más ocupan el tiempo de los comités y aquellas que reciben una menor atención por parte de estos. En efecto, si bien este tipo de análisis no se presta para realizar comparaciones de desempeño entre CPC, sí permite comparar la atención y los niveles de actividad que destinan los CPC en su conjunto a cada una de las atribuciones que tienen en la ley. Y ello a su vez hace posible observar qué aspectos de política pública, de los muchos que se derivan de las atribuciones legales de los CPC, son mayormente atendidos por parte de estos.

Como se mencionó anteriormente, los cuadros 13.3 y 13.4 presentan los resultados del análisis de los informes de actividades más recientes de los CPC y las CE estatales, con información de las atribuciones descritas en los artículos 21 y 31 respectivamente.

El cuadro 13.4 muestra algunos hallazgos interesantes. Primero, la única actividad realizada por todos los CPC de los estados tiene que ver con su participación en la CE (fracción 4). Ello no es de extrañar, toda vez que esta forma parte de la operación general de los sistemas anticorrupción estatales, además de que el secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva es parte integral de la misma y cuenta con disposiciones administrativas que lo obligan a velar por el buen funcionamiento de dicha comisión. Por el contrario, ningún CPC estatal reportó actividades relacionadas con acceder a la información que genere el Sistema Estatal Anticorrupción, por medio del secretario técnico (fracción 5). Ello tampoco resulta inusual, dado que esta fracción apunta a una atribución que puede ejercer el CPC cuando lo estime necesario, sin que de ella se desprenda una actividad que deba llevarse a cabo en sí misma como parte de las funciones relevantes que se esperan de un CPC estatal.

Segundo, sin contar la fracción 5, las atribuciones (fracciones) donde la mitad o menos de los CPC estatales reportaron algún tipo de actividad son la 14, 7d, 13 y 7b, con cifras de 23, 23, 24 y 50%, respectivamente. Las fracciones 13 y 14 tienen que ver con opinar sobre el programa anual de trabajo y realizar observaciones (a través de la CE) a los proyectos de informe anual del comité coordinador. Llama la atención la escasa interacción de la mayoría de los CPC, a través de estos instrumentos, con sus respectivos comités coordinadores.

Por su parte, las fracciones 7b y 7d se relacionan con la propuesta al comité coordinador (vía la CE) de proyectos de mejora a los lineamientos y mecanismos, entre otros elementos, para la operación de la plataforma digital nacional (PDN) y del sistema electrónico de denuncia y queja, respectivamente. Son las únicas dos atribuciones del artículo 21 donde, de manera explícita, se alude a funciones que tienen que ver con el conocimiento o manejo de tecnologías de información, mismas que reportan una actividad reducida de los CPC. Asimismo resalta el hecho de que las acciones relativas a la PDN incluidas en la fracción 7b no hayan sido contempladas en al menos cuatro de las 26 leyes anticorrupción estatales analizadas (Chihuahua, Sinaloa, Tlaxcala y Yucatán).

Tercero, existe otra serie de atribuciones con un reporte alto de actividad (superior a 84%) de los CPC de los estados y que, dada su naturaleza, resulta congruente con el trabajo de gestión propio de estos entes. Me refiero a las fracciones 1, 2, 3 y 17, las cuales tienen que ver con la aproba-

ción de normas internas, la elaboración del programa anual de trabajo, la aprobación de su informe anual y el seguimiento al funcionamiento del Sistema Anticorrupción, respectivamente.

Cuarto, debe destacarse el porcentaje elevado de actividades reportadas por los CPC estatales en los temas relacionados con la participación ciudadana y el trabajo conjunto con otros organismos. En efecto, las atribuciones contenidas en las fracciones 8, 9, 11 y 16 se refieren a acciones que precisan la colaboración del CPC con diversas instituciones sociales y ciudadanas. Más del 84% de los CPC de los estados reportaron actividades en todas estas fracciones, lo cual muestra un compromiso elevado de los comités hacia una de las labores en donde, por diseño institucional, se pensó que deberían estar más involucrados (Hernández Valdez, 2018).

Por último, vale la pena destacar el cumplimiento conjunto de las disposiciones de ley relativas al artículo 21 de la LGSNA que realizan los CPC de los estados. Como puede observarse en la última columna del cuadro 13.4, dicho cumplimiento alcanza 67%. Es decir, en un año determinado, los CPC estatales dieron cuenta en sus informes de actividades de poco más de dos terceras partes de las atribuciones que tienen por ley. Esta cifra puede mirarse desde varios ángulos, ya que también puede afirmarse que los CPC de los estados, tomados en su conjunto y con respecto a su último informe anual disponible, no reportaron actividades en cerca de la tercera parte de sus funciones establecidas en la ley. Sin embargo, y dadas las condiciones de limitación bajo las que operan muchos de los comités en los estados, 67% de cumplimiento de las atribuciones legales apunta más a observar el vaso medio lleno que medio vacío en relación con el desempeño de esta peculiar entidad de los sistemas anticorrupción del país.

En suma, el cuadro 13.4 refleja que los CPC de los estados muestran una colaboración menor a la esperada con el comité coordinador, una escasa actividad en labores que tienen que ver con tecnología e inteligencia institucional desarrollada por el sistema (especialmente relacionada con la PDN), un alto porcentaje de acciones en trabajos propios de su funcionamiento y su gestión operativa, y una actividad elevada en temas de participación ciudadana y con organismos de la sociedad civil. Tomados en su conjunto, los CPC estatales reflejan un cumplimiento adecuado, al menos desde el plano informativo, en cuanto a las atribuciones que les otorgan sus respectivas leyes locales anticorrupción.

Primero: destaca del cuadro 13.4 la gran cantidad de estados que no incluyen en su respectiva ley lo dispuesto por el artículo 31, fracción 8, de la LGSNA. Como se comentó en la sección anterior, esto llama la atención, ya que la sección se refiere a la función que tiene la CE de elaborar los mecanismos de coordinación junto con los sistemas locales, y que en el caso de las entidades federativas comúnmente se refieren al sistema estatal o a los sistemas municipales. Considerando solo los CPC con informes anuales disponibles, solo ocho estados cumplen esta atribución, todos los cuales reportaron actividades relacionadas con esta por parte de sus respectivas CE.

Segundo: las funciones descritas en la fracción 3, relacionadas con la elaboración de informes de las evaluaciones que someta el secretario técnico respecto de las políticas integrales en las materias de la ley, son las que menor actividad reportaron. Apenas 12% de los CPC estatales mencionaron haber hecho algo al respecto como parte de sus responsabilidades dentro de la CE.

Tercero: en general se puede apreciar que un porcentaje muy alto de las CE de los estados informan sobre la realización de actividades en todas las fracciones del artículo 31 (con excepción de la fracción 3). En efecto, las atribuciones relativas a siete de las ocho fracciones de dicho artículo fueron atendidas por más de 50% de las CE estatales, siendo las fracciones 1 y 6 las que mayor porcentaje obtuvieron (89% en ambos casos).

Finalmente, y de manera similar a lo que sucedió con las actividades del artículo 21 de la LGSNA, el cuadro 13.4 muestra un cumplimiento conjunto de 69% de las funciones relativas al artículo 31 por parte de las comisiones ejecutivas estatales.

En resumen, el cuadro 13.4 refleja una actividad relativamente homogénea y elevada (con excepción de la fracción 3) de cumplimiento de las atribuciones de las CE dispuestas en el artículo 31 de la LGSNA, y sus equivalencias correspondientes en las leyes estatales. Si bien es cierto que estos resultados tendrían que tomarse con cuidado porque, entre otros factores, no se incluyó información de seis informes anuales estatales, también debe destacarse que la atención conjunta prestada por parte de las CE de los estados a sus respectivas atribuciones permite afirmar que los sistemas locales anticorrupción se encuentran en funcionamiento. Materia de un análisis distinto será evaluar si este funcionamiento se encuentra dirigido a los objetivos planteados en la ley con respecto al combate a la corrupción.

Conclusiones

Como entidad pública derivada del marco legal que da forma a los sistemas anticorrupción del país, tanto el CPS como los CPC estatales comparten un diseño normativo muy similar y afrontan retos y obstáculos parecidos en el plano institucional. Así lo mostró el análisis de la armonización de las facultades y funcionamiento de los CPC y las CE de los estados a partir de lo estipulado en la LGSNA. También se pudo verificar cómo su desempeño más reciente tiende de manera natural al cumplimiento de labores de gestión operativa y, sobre todo, a la atención de tareas vinculadas con la sociedad civil y la participación ciudadana.

Esto último es de gran importancia, ya que el CPS de Jalisco y los CPC estatales representan la visión social en sus respectivos sistemas locales anticorrupción. Así se puede verificar cuando se revisan sus atribuciones legales y la manera en la que son elegidos sus integrantes. De modo que dar cumplimiento a dichas atribuciones representa un resultado alentador en la medida en que muchos CPC de los estados cuentan con recursos muy limitados. Además de que, por diseño institucional, se encuentran en una posición de desventaja en relación con las demás entidades que conforman el comité coordinador, todas ellas con recursos humanos y materiales mucho mayores provenientes de su condición gubernamental.

Con frecuencia escuchamos que controlar la corrupción es una cuestión de Estado. Dar cuerpo a una aseveración de este tipo requiere no solo la elaboración de un plan y la ejecución de una estrategia. Se necesita construir normas y entes públicos y, de manera destacada, la participación conjunta del gobierno y de distintos actores que den vida a un nuevo entramado institucional. El papel que juega una entidad como el CPS da cuenta justamente de la incursión de un actor, podría decirse inesperado, en el entramado de la gobernanza anticorrupción de Jalisco. Y dadas las similitudes existentes en materia normativa a nivel estatal, lo mismo puede afirmarse de los CPC en la totalidad de las entidades federativas. Por ello nos pareció importante ir más allá de un balance individual del CPS, incorporándolo en un escenario más amplio donde estuviesen presentes todos los CPC estatales.

Como resultado de este ejercicio ha sido posible sacar conclusiones sobre los retos y las limitaciones institucionales que enfrentan el CPS y

los CPC de los estados, así como destacar aquellas actividades dentro de la ley a las que prestan mayor atención. Esperamos que estos resultados contribuyan a la conversación pública para definir el rumbo de futuras reformas legales que mejoren y vuelvan más eficiente al incipiente régimen de gobernanza anticorrupción de México.

Referencias

Cámara de Diputados (2021). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. *Diario Oficial de la Federación*.

HERNÁNDEZ VALDEZ, A. (4 de junio de 2018). Ciudadanía institucionalizada: la función del CPC en la gobernanza anticorrupción. *Nexos*. En https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=246

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2018). *Diagnóstico sobre el grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. México: SESNA. En https://www.sesna.gob.mx/2018/06/29/diagnostico-sobre-el-grado-de-armonizacion-de-las-leyes-de-los-sistemas-estatales-anticorrupcion-respecto-de-la-ley-general-del-sistema-nacional-anticorrupcion/

14. La importancia de la integración de un eje de derechos humanos en las políticas anticorrupción

Lucía Almaraz Cázares

La Política Nacional Anticorrupción (PNA) fue aprobada el 29 de enero de 2020 por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en ella se define el rumbo estratégico para combatir el fenómeno de la corrupción en México.

Esta PNA está integrada por cuatro ejes y 40 prioridades y sus respectivos objetivos vinculados con la prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción. Entre los que podemos mencionar y que se relacionan con los derechos humanos son los siguientes:

Cuadro 14.1 Prioridades y objetivos de la PNA relacionados con los derechos humanos

Prioridad	Objetivo
Prioridad 22. Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.	Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.
Prioridad 40. Colaborar con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.	Fomentar la socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la Política Nacional Anticorrupción.

Cabe mencionar que las leyes locales de los sistemas estatales anticorrupción definen un mandato claro a las secretarías técnicas, los Comités de Participación Ciudadana y las comisiones ejecutivas con respecto al diseño de propuestas de política pública en la materia, mismas que deberán someterse a consideración de su respectivo comité coordinador.

Hasta el día de hoy, 22 estados cuentan con política estatal anticorrupción (PEA) aprobada. Los estados que se encuentran en el proceso de elaborarla son: Nuevo León, Tamaulipas, Colima, Ciudad de México, Guerrero y Chiapas.

Particularmente en el caso de Jalisco, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado, en su artículo 7, refiere:

> El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal y esta con el Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción, implementación y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

En tanto que el artículo 8 menciona que entre las facultades del Comité Coordinador se encuentra:

> La aprobación, diseño y promoción de las políticas estatales en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación; requerir información a los Entes Públicos respecto del cumplimiento de la política estatal y las demás políticas integrales implementadas; así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación de conformidad con los indicadores generados para tales efectos.

De tal forma que es facultad del Comité Coordinador (CC) aprobar la Política Anticorrupción, previa propuesta elaborada por la Comisión Ejecutiva del Sistema, así como de la Secretaría Ejecutiva. La Política Estatal Anticorrupción Jalisco (Peajal), aprobada el 27 de octubre de 2020 por el CC, se describe como un plan que, a partir de un diagnóstico y prioridades compartidas, define las estrategias para prevenir, detectar y sancionar la corrupción en Jalisco, en cumplimiento a la ley. Los principios transversales de esta política estatal son: la perspectiva de género, el desarrollo de inteligen-

cia y aprovechamiento tecnológico, la procuración de derechos humanos, la coordinación institucional, el gobierno abierto y la participación social.

Particularmente en lo correspondiente a derechos humanos, la Peajal establece en su apartado 8.4.1 que existe una relación entre la corrupción y la violación a los derechos:

> [...] ya que el fenómeno de la corrupción (ya sea en forma de tráfico de influencias, o en forma de obtención de favores ilícitos a cambio de dinero u otros favores) constituye una vulneración de los derechos humanos que generalmente entraña una violación del derecho a la igualdad ante la ley y, en ocasiones, llega a suponer una vulneración de los principios democráticos, conduciendo a la sustitución del interés público por el interés privado de quienes se corrompen (García Espinar, 2008, p. 121).

El fenómeno de la corrupción se genera tanto en la administración y la operación de servicios públicos a los que la ciudadanía recurre continuamente como en cargos políticos de alto nivel, por lo que diversas formas de corrupción pueden terminar en violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, la solicitud de sobornos para acceder a derechos, ya sea el acceso a la justicia o en general a los servicios públicos, o el pago de sobornos para realizar acciones prohibidas por ley pero que son violatorias a los derechos; cuando los actos de corrupción generan una disminución de los recursos públicos, provocando a su vez una reducción de bienes y peores servicios, y finalmente, cuando la captura estatal que se produce distorsionando los procesos de diseño de las políticas públicas generan la privatización de lo público y, por ende, el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado en materia de derechos humanos (CNDH, 2017, p. 29), además de socavar la democracia y el Estado de derecho. Como lo sostiene Anne Peters:

> Debido a que la corrupción es entonces la antítesis del imperio de la ley, y dado que este es, además, una condición necesaria para el respeto a los derechos humanos, la corrupción constituye entonces —en un sentido muy general— la negación de la idea de los derechos humanos. Por consiguiente, no solo existe un nexo, sino que casi hay una tautología (2018, p. 26).

Finalmente, las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2011 en materia de derechos humanos y 2015 en materia de combate a la corrupción, así como las respectivas reformas a la Constitución local, generan la cimentación de una nueva etapa en el combate a la corrupción, el goce y ejercicio de los derechos humanos en Jalisco.

Por otro lado, la PEA de Sinaloa considera como principios transversales para su implementación los siguientes cuatro principios transversales: coordinación institucional, derechos humanos, gobierno abierto y participación social, y desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.

En el caso particular que nos interesa, que es el enfoque de los derechos humanos, lo aborda de la siguiente manera:

> Ante el reconocimiento de la relevancia de este tema, especialmente entre poblaciones vulnerables, en el marco de esta política se busca —cuando así aplique— asumir un enfoque proactivo de derechos humanos que propicie el desarrollo de esquemas de protección, promoción y garantía de estos. Asimismo, se proponen esquemas de colaboración con las instancias responsables —en especial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos— y con organizaciones especializadas en el tema que permitan dotar de un enfoque sustantivo de derechos a las acciones que serán implementadas a través de la Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa.

La PEA de Zacatecas determinó cuatro ejes transversales que deberán integrarse a todos los programas y acciones de las instituciones públicas estatales y municipales, los cuales son:

- Estado abierto y rendición de cuentas.
- Coordinación.
- Tecnología.
- Inclusión, igualdad y equidad de género.

En este sentido, se puede observar que esta entidad no consideró dentro de sus ejes y objetivos lo relativo a los derechos humanos; es pertinente aclarar que esta política fue la primera en aprobarse, solo un día después de la aprobación de la PNA, lo que podría implicar que ese documento se realizó con menos rigor que aquellas PEA que contaron con la guía de elaboración realizada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

En el caso de Tlaxcala, su PEA considera cuatro ejes: combate a la corrupción y la impunidad; ética e integridad pública; combate a la arbitrariedad y al abuso de poder, y promoción y mejora de la gestión pública. Establece un diseño institucional orientado a la prevención de hechos de corrupción y profesionalización de la función pública, pero en rectoría del principio de integridad. Del análisis del documento no se advierte que se considere, a manera de eje, objetivo o estrategia, a los derechos humanos como una prioridad.

Puebla integra en su PEA los siguientes ejes:

- Participación ciudadana y derechos humanos.
- Profesionalización y generación de capacidades.
- Responsabilidad pública, control interno y áreas de riesgo.
- Puntos de contacto e intermediarios de la corrupción.
- Redes de corrupción.
- Rendición de cuentas y combate a la corrupción municipal.

El eje que nos interesa es el denominado "Participación ciudadana y derechos humanos", el cual describe la participación ciudadana como uno de los recursos principales que la reforma a la Constitución contempló para la prevención y la denuncia de la corrupción. Por ello, los comités de participación ciudadana juegan un papel tan relevante en la conducción del sistema nacional y de los sistemas locales.

El nuevo paradigma implica una vinculación permanente con la sociedad, en particular a través de organizaciones civiles e instituciones académicas, pero sin excluir a grupos ciudadanos que no pertenecen a ninguna organización. La implementación de la PEA requiere de una participación ciudadana sustantiva, y aunque ha habido avances, en particular en términos de incidencia a partir de procesos de parlamento abierto, iniciativas ciudadanas o litigios estratégicos, la participación sigue siendo muy limitada para la mayoría de los mexicanos; en muchos casos es inaccesible, sobre todo tratándose de grupos vulnerables.

La rendición de cuentas de cara a los ciudadanos implica el ejercicio pleno de los derechos humanos, a efecto de que puedan organizarse con libertad, acceder a información, demandar audiencias públicas, emitir opiniones sobre el quehacer gubernamental y acceder a la justicia con confianza y facilidades institucionales. Solo mediante el ejercicio pleno

de derechos se puede conocer el potencial de la población para prevenir y controlar la corrupción.

Sin embargo, debemos advertir que, del análisis realizado a los ejes transversales de la PEA de Puebla, el eje 1, relativo a participación ciudadana y derechos humanos, es el único que no se desarrolla con el resto, es decir, no en el mismo formato que considera los rubros de acción de política, objetivo, acciones iniciales y resultados esperados, por lo que se desconoce la forma en que lo llevará a cabo.

Tabasco considera en su PEA cuatro ejes estratégicos y diez objetivos estratégicos específicos, y presenta un conjunto de 40 prioridades que permiten orientar estratégicamente la atención del problema de la corrupción en el estado. Las prioridades se clasifican de acuerdo con cada uno de los ejes estratégicos y los diez objetivos específicos. Es necesario precisar que al estudiar el documento no existe evidencia de que se considere a los derechos humanos como un tópico fundamental.

Quintana Roo establece en su PEA cinco principios transversales:

- Coordinación institucional.
- Derechos humanos y perspectiva de género.
- Gobierno abierto y participación social.
- Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.
- El enfoque de agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

El eje que nos interesa es el correspondiente a derechos humanos y perspectiva de género, el cual refiere a que con los altos índices de corrupción en Quintana Roo y en el país, habrá limitaciones en el acceso efectivo a los derechos humanos, pero más aún de la población y grupos que viven en evidentes condiciones de discriminación, por el origen étnico o nacional, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, la condición de salud, el embarazo, la lengua, la religión, las opiniones, el estado civil y otras razones que puedan ser motivo de distinción, exclusión o restricción de derechos. De ahí la importancia de partir de la base de que cualquier acto de corrupción trae consigo una violación a los derechos humanos.

El énfasis en la perspectiva de género se explica por la clara afectación diferenciada que tiene la corrupción en las mujeres y los hombres. Adicionalmente, existen claros indicios de que este grave problema es una de

las causas sustantivas de las desigualdades sociales, económicas y políticas que frenan el desarrollo sostenible de las mujeres.

En el caso de la PEA de Tlaxcala, esta cuenta con una explicación pertinente sobre los principios transversales de la PNA y que se incorporan en el documento estatal. Además de que se adapta al Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (Mosec) de la SESNA. La PEA esboza las necesidades del estado de Tlaxcala desde un análisis de corto, mediano y largo plazo. Está cimentada en información estadística rigurosa del fenómeno de la corrupción en la entidad. Y cuenta con la estructura mínima requerida. Respecto al apartado que nos interesa conocer, relativo a derechos humanos, en el análisis que se realizó al documento de la PEA no se encontró como un eje transversal un objetivo vinculado con los derechos humanos.

Visibilizar los derechos humanos frente a la corrupción

La cuestión no es si hay o debería haber un (nuevo) derecho humano a una sociedad libre de corrupción. Tal derecho no está reconocido por la práctica jurídica ni existe necesidad de ello. Más bien, la corrupción afecta a los derechos humanos ya reconocidos y que están codificados en los pactos sobre derechos humanos de la ONU. En la práctica, los derechos sociales son los que resultan más afectados, especialmente por la corrupción menor. Por ejemplo, la corrupción en el sector salud afecta el derecho de cada persona a recibir el más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o PIDESC); en el sector educativo, el derecho a la educación (artículo 13 del PIDESC) está en juego.

Sin embargo, también los clásicos derechos humanos liberales pueden ser socavados por la corrupción: si un prisionero tiene que darle algo al guardia a cambio de una manta o por una mejor comida, entonces el derecho básico del prisionero a tener condiciones humanas en detención (artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en lo sucesivo PIDCP) se ve afectado. Si, como tiende a pensar la mayoría de los autores, el surgimiento actual del tráfico humano se hace posible y se

ve facilitado principalmente por la corrupción que induce a la policía y a los guardias fronterizos a "hacerse de la vista gorda", entonces esto afecta al derecho humano a la protección contra la esclavitud y la servidumbre (artículo 8 del PIDCP). Obviamente, la corrupción en la administración de justicia hace peligrar los derechos básicos a la protección judicial, incluido el derecho a un juicio justo sin demora indebida (artículo 14 del PIDCP). También el derecho humano a asociarse y el derecho (laboral) a organizarse (artículo 22 del PIDCP y las convenciones relevantes de la Organización Internacional del Trabajo, OIT) pueden ser transgredidos por los sobornos ofrecidos por la industria a los funcionarios de un Ministerio del Trabajo, a fin de facilitar la renuncia de un líder sindical, como se señaló en una demanda laboral en Indonesia. Sin embargo, en otros casos de gran corrupción y de soborno de funcionarios públicos extranjeros, las implicaciones para los derechos humanos son menos claras, como en cuanto al efecto del nepotismo en el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (artículo 25.c del PIDCP).

Esto particularmente se vincula con los informes derivados de instancias y organizaciones gubernamentales que refieren que los derechos o servicios básicos más afectados por la corrupción suelen ser la salud, la educación y la seguridad, y que el impacto negativo que esto tiene amplía la brecha de desigualdad creciente entre los sectores más pobres frente a clases de alto nivel adquisitivo. La propia Corte Constitucional de Sudáfrica sostuvo que la corrupción socava los derechos humanos, violándolos indirectamente, y que la corrupción, como un fenómeno sistemático, es una violación de los derechos humanos en sí misma.

En el caso de Jalisco se considera que tiene un avance destacado con relación al resto de las PEA de otras entidades federativas, particularmente en lo referente a la metodología y mecanismos de implementación de la Peajal, la cual a grandes rasgos considera los siguientes elementos básicos durante el proceso de implementación:

- La temporalidad (corto, mediano y largo plazo) para el desarrollo y la implementación de las acciones según las prioridades de la PNA.
- Un total de 225 acciones anticorrupción sugeridas, distribuidas entre los cuatro ejes estratégicos de la Peajal.
- Las temáticas generales que identifican a cada una de las 225 acciones anticorrupción sugeridas.

- Le elaboración de cuatro programas marco de implementación, uno por eje estratégico de la Peajal.
- Las premisas generales para la ejecución de la implementación, que son la gradualidad y la progresividad.
- La elaboración de un Mi-Peajal que considere aspectos relativos a la temporalidad de implementación, diversidad y naturaleza institucional.
- El liderazgo del comité coordinador y el involucramiento de sociedad civil y sector empresarial como parte de la implementación de la Peajal.

A manera de conclusión

Tal y como se ha evidenciado en diversos informes, estudios y diagnósticos, como el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional 2021, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, Anatomía de la Corrupción 2021, entre otros, México continúa posicionado como uno de los países más corruptos del mundo. Durante muchas décadas y cambios de partidos políticos en el poder nada se ha hecho frente a este fenómeno. Esto obedece al arraigo de una fórmula perfecta que impera en nuestro país, que es corrupción-impunidad, y al estudio que se ha realizado de manera aislada de la corrupción sin considerar los factores con los que se vincula, como la pobreza, la desigualdad, la violencia, la inseguridad, entre otros. En tanto se siga "atacando" la corrupción como un fenómeno aislado y solo en el ámbito punitivo, con la ampliación del catálogo de delitos por hechos de corrupción y la integración de estos a la prisión preventiva oficiosa y mediante el debilitamiento de instituciones, y especialmente del Sistema Nacional Anticorrupción y con ello los sistemas estatales, seguiremos con la misma problemática que hasta hoy padecemos.

Lo anterior nos lleva a concluir que en tanto existan altos niveles de corrupción en México, estos se verán reflejados en la vulneración de derechos humanos, ya que en el acceso a servicios básicos como la salud y la educación es donde prevalecerán prácticas corruptas y que impidan el acceso a las personas, particularmente a las de bajos recursos.

Por ello, resulta pertinente que, en las políticas estatales anticorrupción, que son el instrumento que dará dirección a las estrategias y acciones en el control de la corrupción, se considere como eje transversal los derechos humanos. Se puede evidenciar que de las siete PEA que analizamos, solo tres estados: Jalisco, Sinaloa y Quinta Roo, contemplan los derechos humanos como un eje imprescindible en su análisis para la implementación de sus programas específicos anticorrupción.

En el caso particular de Puebla, su PEA hace referencia a los derechos humanos, sin embargo, no desarrolla ese apartado.

En cuanto a Jalisco, en su PEA definió de manera clara y amplia el eje de derechos humanos, y con ello el de perspectiva de género. Es de celebrarse la forma como aborda el tema y la importancia que otorga a los derechos humanos, haciendo un estudio amplio y enlazándolo con otros ejes en lo que se prevé que sus estrategias, acciones y programas específicos tendrán un impacto de disminución tanto en el control de la corrupción como en su vínculo estrecho con los derechos humanos.

El resto de las PEA analizadas carece de una visión de derechos humanos a pesar de que la PNA sí los considera y que en teoría debieron incluirlos. Esto debe llamar la atención de los expertos en materia de control de la corrupción, ya que la tendencia tendría que ser que todas las PEA de las entidades federativas consideraran en su diseño e implementación el rubro de los derechos humanos como un aspecto fundamental, que ayude, en la vía del control de la corrupción, a disminuir significativamente la vulneración de estos.

Particularmente en lo que tiene que ver con las mujeres y las niñas, el impacto de la corrupción es totalmente diferenciado, sus derechos se ven doblemente transgredidos, de ahí que la perspectiva de género como un eje dentro de las PEA tendría que ser considerado como fundamental, ya que la afectación a los derechos de mujeres y niñas impacta en los derechos sexuales.

Podemos concluir que, a diferencia del análisis que se realizaba sobre el fenómeno de la corrupción y sus afectaciones, sus efectos no solo se limitan al ámbito económico, sino que atañen de manera directa a los derechos humanos, y hoy toca visibilizar y atender esto.

Referencias

Gobierno del Estado de Jalisco (s. f.). Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. En info.jalisco.gob.mx

PETERS, A. (2018). Corrupción y derechos humanos. En corteidh.or.cr

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2018). Política Nacional Anticorrupción. En Política-Nacional-Anticorrupción.pdf

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (s. f.). Políticas Estatales Anticorrupción-SNA. En https://www.sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/

Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (2022). Modelo de implementación de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (Mi-Peajal). En 2022-07-Modelo-de-Implementacion-mi-PEAJAL-v2.pdf

Sistema Estatal Anticorrupción Puebla (s. f.). Política Estatal Anticorrupción Puebla. En Política-Estatal-Anticorrupción-Puebla-final-1.pdf

Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa (s. f.). Política Estatal Anticorrupción Sinaloa. En 3052be_8985d823f8da-4776955f2f9578120866.pdf

Actores políticos no estatales

15. Un análisis de la heterogeneidad de las organizaciones de la sociedad civil según sus cualidades geográficas, económicas y políticas

Jorge Federico Eufracio Jaramillo

Introducción

Cuando se habla de los procesos de democratización o de transición democrática en nuestro país, es posible encontrar referencias a la participación ciudadana como mecanismo esencial de tales procesos. En este sentido, han sido los conceptos de sociedad civil y, aunado a este, el de organizaciones de la sociedad civil (OSC), entre otros, los que han permitido diferentes aportaciones acerca de cómo las personas y grupos no solo hacen evidente su preocupación por determinados problemas públicos, sino también su voluntad de organizarse y participar activamente en su definición, inserción en agenda y, dado el caso, en su resolución. Al respecto, mucho se ha discutido acerca de la relación de las OSC con el Estado, ya sea en términos de disputa, complementariedad o contrapeso, y cómo eso moldea, en cierta medida, los debates públicos en entornos de dinamismo democrático.

No obstante, esos diferentes enfoques han provocado que la dicotomía Estado/sociedad civil no solo prevalezca en el análisis político, sino que haya llegado a naturalizarse como algo dado en la realidad. Más allá de lo útil que pudo haber sido en un determinado momento histórico de

transformaciones democráticas, consideramos que esa división termina por simplificar en demasía la realidad, no solo porque el Estado no es una "maquinaria racional" que mueve sus engranes de manera sincrónica y articulada, sino también porque lo que llamamos sociedad civil es heterogénea en sus intereses y en sus formas de entender la realidad.

Partiendo de esta reflexión, este capítulo tiene por objetivo evidenciar esa diversidad existente entre las OSC de Jalisco, considerando su posición geográfica dentro del estado y de la ciudad de Guadalajara, las condiciones socioeconómicas de referencia y la naturaleza de las problemáticas que atienden o, mejor dicho, las actividades que reportan. Para cumplir con tal objetivo se ha recurrido al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, construido por la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. La información utilizada corresponde al trienio 2018-2021; además, se hará uso complementario de herramientas cartográficas y datos estadísticos del Censo de Población y Vivienda 2020.

Desde la perspectiva teórica, el análisis hará referencia a debates centrales acerca del concepto de sociedad civil para justo entender cómo se le ha relacionado positivamente con los procesos de democratización. No obstante, también abordaremos algunas perspectivas críticas que nos permitirán introducir al análisis la complejidad y multiplicidad que implica la sociedad civil organizada. Lo anterior será complementado a partir de enfoques provenientes de la geografía política y de la sociología de la acción pública, que ayudarán a reconocer la relevancia del territorio y de la red de actores individuales y colectivos implicados en la construcción y delimitación de la vida pública. A partir de ello podremos describir mejor las diferencias existentes entre las OSC presentes en Jalisco, sin olvidar los contextos histórico-políticos y las condiciones socioeconómicas y territoriales contrastantes.

El capítulo estará divido de la siguiente manera: en un primer apartado se hará una breve recapitulación de los debates elementales sobre el concepto de sociedad civil. Después de ello, en un siguiente apartado, se presentarán los enmarques territoriales de las OSC en Jalisco y se les relacionará con los datos socioeconómicos para detectar algunos patrones. Finalmente, en la tercera sección, se presentará una reflexión acerca de las actividades reportadas por las OSC de Jalisco y cómo puede entendérseles desde la perspectiva de la construcción de problemas públicos.

Los debates sobre la sociedad civil

Si bien es cierto que el concepto de sociedad civil guarda relevancia dentro de los debates acerca de los procesos de democratización de un país, también lo es que no nace con ellos. En efecto, el término *sociedad civil* es posible encontrarlo desde los filósofos de la antigua Grecia. Aristóteles, por ejemplo, relacionaba a la sociedad civil con un proceso natural de unión entre las personas para conformar una sociedad política (Marcone, 1999, p. 142), lo cual puede entenderse como la creación de un orden social basado en la acumulación evolutiva de relaciones que van de la familia a las comunidades, y de estas a las ciudades y a las sociedades políticas. Así, el propio Estado es una consecuencia de ese orden progresivo vinculado al aumento del territorio y de la población, a la necesidad de la defensa y de la procuración de medios de subsistencia (Bobbio y Bovero, 1986, p. 61).

Por su parte, Thomas Hobbes usa el concepto de sociedad civil para debatir esa condición natural de organización y así plantear la idea de un "contrato". Para ello, aduce la presencia del "mayor de los poderes humanos", que surge cuando las personas se unen "por el consentimiento" en una persona colectiva, una persona civil (2001, p. 69), la cual representa, al final, el poder de un Estado. Así, la sociedad civil, para él, es una forma de superación de esa condición natural de agregación de individuos, pues se requiere un acto voluntario de adhesión a esa colectividad. Ese cuerpo civil recae en el Estado. Además, esta concepción de lo civil también se sostiene, para Hobbes, en el papel social de la religión (p. 91). Por lo tanto, la religión y el Estado dan forma y contienen a la sociedad civil en la unión de la política humana y la política divina; una vinculación necesaria para arribar a un "pacto social de tregua relativa, o de oposición limitada por los marcos de lo legal" (Hernández, 2016, p. 55).

El marxismo ofreció una visión crítica sobre tal concepción, al plantear la no igualdad de derechos frente al Estado y la heterogeneidad de la sociedad debido a la división por clases sociales, los diferenciales de poder y la organización del trabajo. En este sentido, la sociedad civil queda relacionada con la sociedad burguesa y, por lo tanto, con las estructuras de dominación que se sustentan en el Estado y en el propio conjunto social. No obstante, la sociedad civil es necesaria, pues solo en ella pueden surgir las contradicciones de clase y los movimientos revolucionarios, de la mano

de la clase obrera, que representa al grupo que es capaz de subvertir el sistema de dominación (p. 57). Gramsci agregó a esta perspectiva del marxismo la dimensión cultural, ya que el grupo dominante no solo se legitima a partir de las diferencias establecidas por la vida material, sino también por condiciones sociales que existen en la superestructura (ideología, arte, educación, medios de comunicación). Esto redunda en que las revoluciones, gestadas en el seno de la sociedad civil, también echan mano de esas condiciones para plantear cambios no solo económicos y políticos, sino también éticos que abunden en un "nuevo proyecto civilizatorio y [en] el cuestionamiento de las bases de existencia del Estado moderno" (p. 59).

En esta síntesis histórica acerca del concepto, es notorio el cambio que implican estas diferentes visiones acerca de la relación entre la sociedad civil y el Estado. En las primeras, la sociedad civil queda subsumida en el Estado al considerar a este como su meta de orden social. En las segundas (las de corte marxista), la sociedad civil, además de heterogénea, se presenta como el escenario de contradicciones sociales y, por lo tanto, de contrapesos a las estructuras de dominación. Esto dio origen a la separación que hoy conocemos entre sociedad y Estado. Esta diferenciación ha funcionado como una fuente de identificación entre personas y colectivos dentro de países en los que se ha luchado por la democracia (Olvera, 2002, p. 399), ya que la sociedad civil se vuelve, en efecto, contrapeso del Estado y, a la vez, impulsora de cambios sociales que, desde esta óptica, no podrían generarse, por lo menos exclusivamente, en el Estado.

Olvera considera que este proceso se tradujo en un uso "antiautoritario" de la idea de sociedad civil durante el siglo XX, el cual tuvo como base tres procesos dados en diferentes partes del mundo: 1. las luchas contra el totalitarismo socialista en Europa del Este; 2. la resistencia contra las dictaduras militares en América del Sur, y 3. el surgimiento y el desarrollo de los "nuevos" movimientos sociales en Occidente. Serían dos los principios centrales que estas luchas o movimientos representarían desde su autodenominación como sociedad civil: a) autonomía. Como la abierta separación que estos actores buscan respecto al Estado y al mercado; b) autolimitación. La ruta ya no será la búsqueda, toma o integración al Estado, sino la reforma radical de la vida pública (p. 400).

México no ha estado exento de estos procesos de democratización frente a diferentes formas de autoritarismo (Cardoso, 2007). Sin embargo,

Olvera considera que, a diferencia de los países de Sudamérica, en México este proceso de auge de la sociedad civil se dio cuando el régimen autoritario ya se encontraba en plena crisis y, ante ello, en una dinámica de desacato a los derechos políticos y de abandono de los compromisos con la justicia social depositados en su proyecto histórico que le dio legitimidad (2002, p. 399). Esta etapa, iniciada durante la segunda mitad del siglo XX, llegó a un punto fundamental al final de la década de los ochenta, pues diversos grupos de la sociedad civil lograron empujar un nuevo modelo de negociación con el poder político frente a un gobierno que ya no tenía la misma fuerza disuasiva (Favela, 2009, p. 34). Estas transformaciones no estuvieron desvinculadas de escenarios internacionales, pues a inicios de la década de los noventa, además de la caída del socialismo, se presentaron crisis de legitimidad en diversos países y la emergencia de la llamada "tercera ola" de democratización internacional.

Así, uno de los rasgos más importantes de ese despertar de la sociedad civil fueron sus crecientes capacidades organizativas, que se tradujeron en una pluralidad de agrupaciones políticas. Fueron estas las que, según Gustavo Verduzco (2003), irrumpieron en el escenario social para contribuir en las transformaciones democráticas que dieron paso a la transición electoral del año 2000, después de 70 años de dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Asimismo, estuvieron detrás de la importante creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Estas formas de participación política, en México y diferentes partes del mundo, han permitido teorizar acerca del papel "mediador" de la sociedad civil organizada. Es decir, ya no como un contrapeso del Estado (a menos que esas mediaciones fracasen), sino como mecanismo social de influencia sobre procesos políticos y económicos de interés público (Cohen y Arato, 2000, p. 10). Sobre esto último es necesario adicionar que el crecimiento de las OSC en dichas etapas responde también a variables económicas que fueron determinantes. Las crisis de las décadas de los ochenta y noventa son piezas claves para entender esas nuevas formas de participación política que, en el fondo, eran evidencias palpables de las contradicciones emergentes generadas por el mercado y su efecto sobre, por ejemplo, las políticas públicas y, en general, el papel del Estado para atender los problemas públicos (Chávez y González, 2018, p. 47); un proceso de crítica social que, en el caso de México, se vio articulado con los cambios o transiciones electorales.

Por lo tanto, ya entrado el siglo XXI, la democracia procedimental en México había dado pasos importantes para su consolidación, por lo que un sistema de partidos más abierto y competitivo parecía despejar caminos para una representación política más adecuada a las necesidades sociales. No obstante, como lo menciona Ilan Bizberg (2007), la mejora en las condiciones institucionales y reglamentarias del campo electoral, y la mencionada apertura del sistema de partidos en el país, ha dado origen, paradójicamente, a una democracia delegativa en la cual es frecuente el abuso de poder y la falta de verdaderos mecanismos de rendición de cuentas (Bizberg, 2007). La participación de la sociedad civil organizada emerge en este contexto, para él, como un mecanismo de apertura del debate público, para señalar aquellos temas y problemas que el sistema político debe atender como parte de la agenda y, en tal sentido, para aumentar su representatividad. Sin embargo, en el caso mexicano, y a pesar de que existen numerosas OSC que buscan incidir en temas o problemas diversos (como, por ejemplo, la corrupción, la seguridad pública, las desapariciones forzadas, los feminicidios, el aborto, el medio ambiente, entre muchos otros), se requiere fortalecer una democracia participativa y horizontal (Bizberg, 2007).

Los anteriores debates se han plasmado en diversa producción académica acerca del concepto de sociedad civil a lo largo de las últimas décadas, pues se convirtió en una herramienta conceptual que permite entender el significado de estas dinámicas y, además, de construir una visión normativa (el deber ser de la sociedad civil). Sin embargo, debido a esa naturaleza del concepto, existen dos puntos de crítica que vale la pena señalar. El primero de ellos es que además de sociedad civil comenzaron a utilizarse otros conceptos, como el de tercer sector, capital social, etc., que, si bien alimentaron los debates, también provocaron que el "objeto de estudio" fuera mucho más difícil de aprehender y de delimitar. En ocasiones se utilizan de manera indiferenciada para señalar acciones colectivas y formas organizacionales tan diversas, pero que en la realidad representan un campo que no está claramente establecido (Verduzco, 2003, p. 17) debido justamente a su heterogeneidad. El segundo refiere a que la búsqueda de precisiones conceptuales fácilmente decanta en la observación de condiciones formales de la sociedad civil, por lo que tales esfuerzos solo se ciernen sobre aquellos colectivos que han logrado

determinadas formas organizativas: ONG, OSC, movimientos sociales, etc. Por ello, se reduce la multiplicidad real de la sociedad, la gama de intereses contrapuestos y la verdadera dimensión de los conflictos que delimitan la vida pública (Olvera, 2002, pp. 402-403).

En aras de este capítulo y de la información que estaremos presentando en los siguientes apartados, queremos recuperar estos puntos de vista críticos para poder evidenciar y describir con mayor claridad la diversidad de las OSC en Jalisco. En este sentido, y si bien solo nos limitaremos a las OSC que se encuentran inscritas en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, queremos demostrar cómo incluso entre estos organismos constituidos es posible observar, recuperando la segunda crítica, disparidades respecto a sus contextos, las actividades que realizan y las condiciones socioeconómicas que las enmarcan, lo cual nos permitirá lanzar hipótesis constructivas.

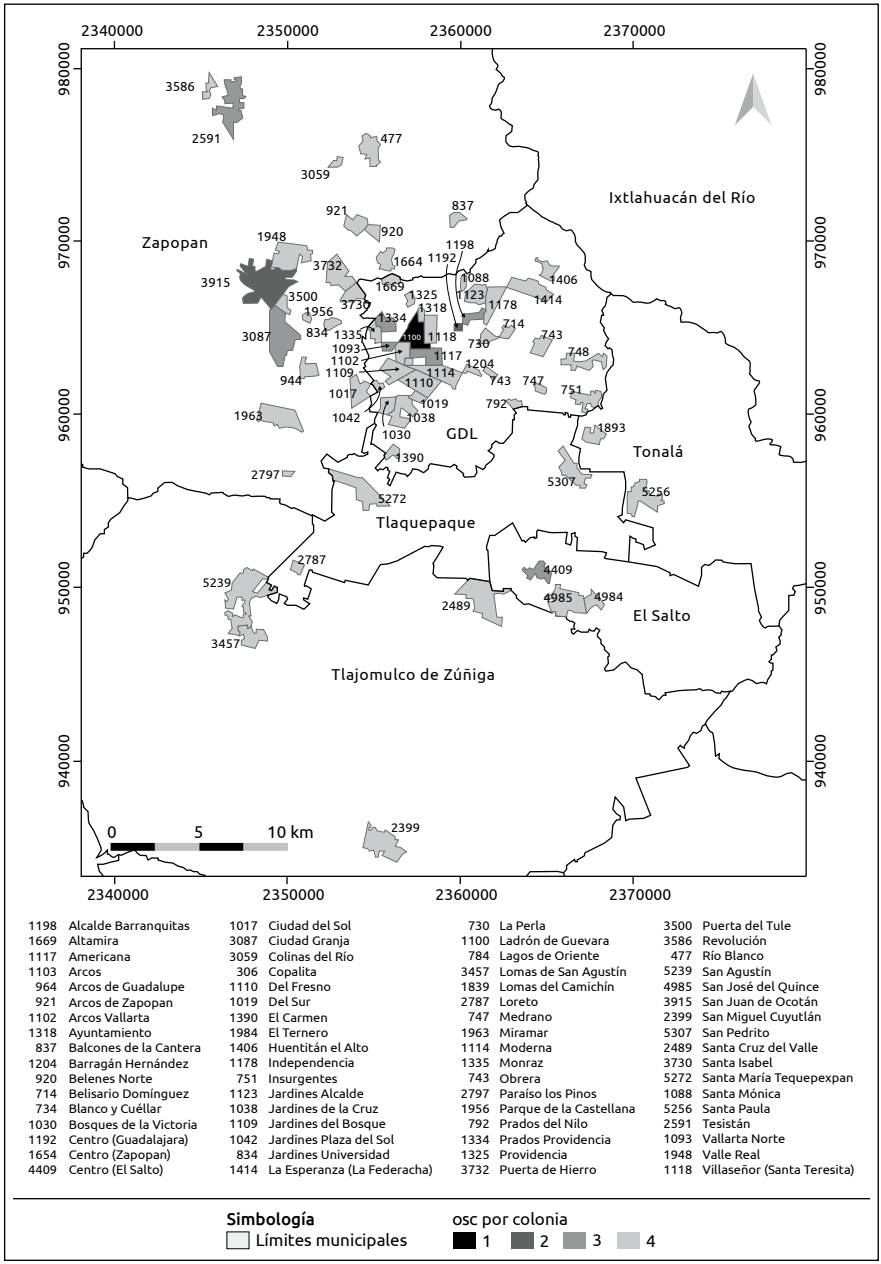
El contexto de las OSC: una interrelación entre la geografía política y las condiciones socioeconómicas

En este apartado deseamos evidenciar el estado más actual de las OSC en la entidad, definiendo sus contrastes desde diversas perspectivas. Consideramos importante visualizar sus diferencias desde el ángulo territorial y cómo esas cualidades geográficas guardan conexiones relevantes con determinadas condiciones socioeconómicas. Es necesario mencionar que, para su ubicación geográfica, se utilizó la información (pública) de su domicilio oficial contenido en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, pero solo a nivel de colonia, pues esta escala nos permite realizar cruces con la información socioeconómica del INEGI. Al respecto, es necesario recalcar, desde la perspectiva metodológica, que centraremos más el análisis dentro del área metropolitana de Guadalajara debido a que, por su tamaño poblacional (poco más de cinco millones de personas en nueve municipios), centraliza la mayoría de las OSC del estado. Sin embargo, se realizarán algunos aportes respecto al resto de municipios para tratar de evidenciar las tendencias generales en Jalisco.

La geografía política

El mencionado registro arrojó un total de 98 OSC correspondientes a Jalisco para el trienio 2018-2021. Estas se encuentran distribuidas en solo dieciséis municipios del estado, es decir, en el 13% (de un total de 125). No obstante, lo más relevante de este dato es que son 82 las OSC de ese total las que se encuentran concentradas en municipios dentro del área metropolitana de Guadalajara, lo cual deja solo dieciséis para otros municipios del interior del estado. Esto refleja un primer proceso territorial importante: por un lado, la hiperconcentración de las OSC en la ciudad, que responde, entre otras cosas, al acceso a las mejores condiciones para organizarse y a las mayores ventanas de oportunidad (geográficas, económicas, políticas, socioculturales, etc.) para participar en la vida pública. Por otro lado, la dispersión de estos esfuerzos de la sociedad civil en el resto del estado, que hablan de la creciente separación que existe entre las lógicas de una urbe como Guadalajara y municipios de muy diverso perfil. Esto se puede traducir en una lejanía estructural (y por ello no solo geográfica) para participar en la definición de problemas públicos que vayan más allá de la escala local.

Habiendo establecido lo anterior, el mapa 15.1 refleja en qué municipios y colonias se concentran el mayor número de OSC. Es digno de señalar que la intensidad gradual de la escala de color utilizada responde al número de OSC que fueron registradas en una misma colonia. Lo primero a denotar es que, dentro del área metropolitana de Guadalajara, la mayor parte de las OSC (alrededor del 80%) se concentran en los municipios de Guadalajara y Zapopan. Esto no es ilógico si se considera que son los dos municipios más poblados del estado, pero también los más representativos dentro de la ciudad (en especial en términos políticos e históricos), y los que más recursos económicos y de infraestructura tienen. No obstante, también es perceptible una división que tiene amplias raíces históricas y que ha permanecido en el imaginario social de los habitantes de la ciudad, nos referimos a la existente entre el oriente y el poniente, fundamentada en referencias limítrofes y lugares simbólicos que diferencian los espacios (Raffestin, 2013, p. 217). En efecto, del centro de la ciudad hacia Zapopan es donde se agrupa el mayor número de OSC, no solo del área metropolitana de Guadalajara, sino de todo el estado de Jalisco.



1198	Alcalde Barranquitas	1017	Ciudad del Sol	730	La Perla	3500	Puerta del Tule
1669	Altamira	3087	Ciudad Granja	1100	Ladrón de Guevara	3586	Revolución
1117	Americana	3059	Colinas del Río	784	Lagos de Oriente	477	Río Blanco
1103	Arcos	306	Copalita	3457	Lomas de San Agustín	5239	San Agustín
964	Arcos de Guadalupe	1110	Del Fresno	1839	Lomas del Camichín	4985	San José del Quince
921	Arcos de Zapopan	1019	Del Sur	2787	Loreto	3915	San Juan de Ocotán
1102	Arcos Vallarta	1390	El Carmen	747	Medrano	2399	San Miguel Cuyutlán
1318	Ayuntamiento	1984	El Ternero	1963	Miramar	5307	San Pedrito
837	Balcones de la Cantera	1406	Huentitán el Alto	1114	Moderna	2489	Santa Cruz del Valle
1204	Barragán Hernández	1178	Independencia	1335	Monraz	3730	Santa Isabel
920	Belenes Norte	751	Insurgentes	743	Obrera	5272	Santa María Tequepexpan
714	Belisario Domínguez	1123	Jardines Alcalde	2797	Paraíso los Pinos	1088	Santa Mónica
734	Blanco y Cuéllar	1038	Jardines de la Cruz	1956	Parque de la Castellana	5256	Santa Paula
1030	Bosques de la Victoria	1109	Jardines del Bosque	792	Prados del Nilo	2591	Tesistán
1192	Centro (Guadalajara)	1042	Jardines Plaza del Sol	1334	Prados Providencia	1093	Vallarta Norte
1654	Centro (Zapopan)	834	Jardines Universidad	1325	Providencia	1948	Valle Real
4409	Centro (El Salto)	1414	La Esperanza (La Federacha)	3732	Puerta de Hierro	1118	Villaseñor (Santa Teresita)

Mapa 15.1. Número de OSC por colonia

Fuente: elaboración propia con base en la cartografía digital del INEGI y la información estadística del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Dentro de tal concentración se destacan varias colonias (centrales con referencia a un área cercana al centro histórico de la ciudad) que cuentan con entre dos y hasta cuatros OSC, como, por ejemplo, la colonia Centro de Guadalajara con tres (en gris intenso) y, en especial, la Ladrón de Guevara con cuatro (la única en color negro). Alrededor de estas es posible ver algunas colonias con presencia de dos OSC (como la colonia Americana y Prados Providencia); todas ellas dentro del municipio de Guadalajara. En Zapopan también existe presencia de colonias con dos (Ciudad Granja y Tesistán) y hasta tres OSC (San Juan de Ocotán), pero que, a diferencia de las anteriores, representan escenarios socioeconómicos diferentes, tal como lo veremos más adelante.

Por lo anterior, lo que deseamos plantear es que la ubicación de las OSC dentro del área metropolitana de Guadalajara no responde a una cuestión azarosa, sino que conlleva patrones territoriales que, a su vez, implican relaciones de poder. La geografía política es de gran utilidad para entender tales procesos en diferentes escalas, ya que ofrece diferentes perspectivas teóricas que no aplican solo a los vínculos entre estados. En efecto, más allá de lo dominante que es la corriente estadocéntrica (comúnmente conocida como geopolítica), la geografía política ofrece modelos analíticos que sirven para entender tendencias espaciales que van de lo global a lo local y viceversa. En este sentido, Raffestin (2013) propone que la centralidad refiere a un conjunto de relaciones sociales basadas en la creación de espacios privilegiados a partir de dinámicas colectivas que crean patrones de distribución y, a la vez, de discontinuidades que provocan diferenciaciones. Así, la centralidad siempre implica algún grado de tensión y de orden jerarquizado que definen a grupos u organizaciones en situación de centralidad o de marginalidad (p. 220). Así, la distribución geográfica de las OSC no queda exenta de la centralidad del área metropolitana de Guadalajara en una doble dinámica fractal: de la ciudad hacia afuera y de la ciudad hacia dentro, pues ambas implican diferentes discontinuidades y diferenciaciones (una que separa a la ciudad de los municipios no metropolitanos y otra que separa a las colonias entre poniente y oriente).

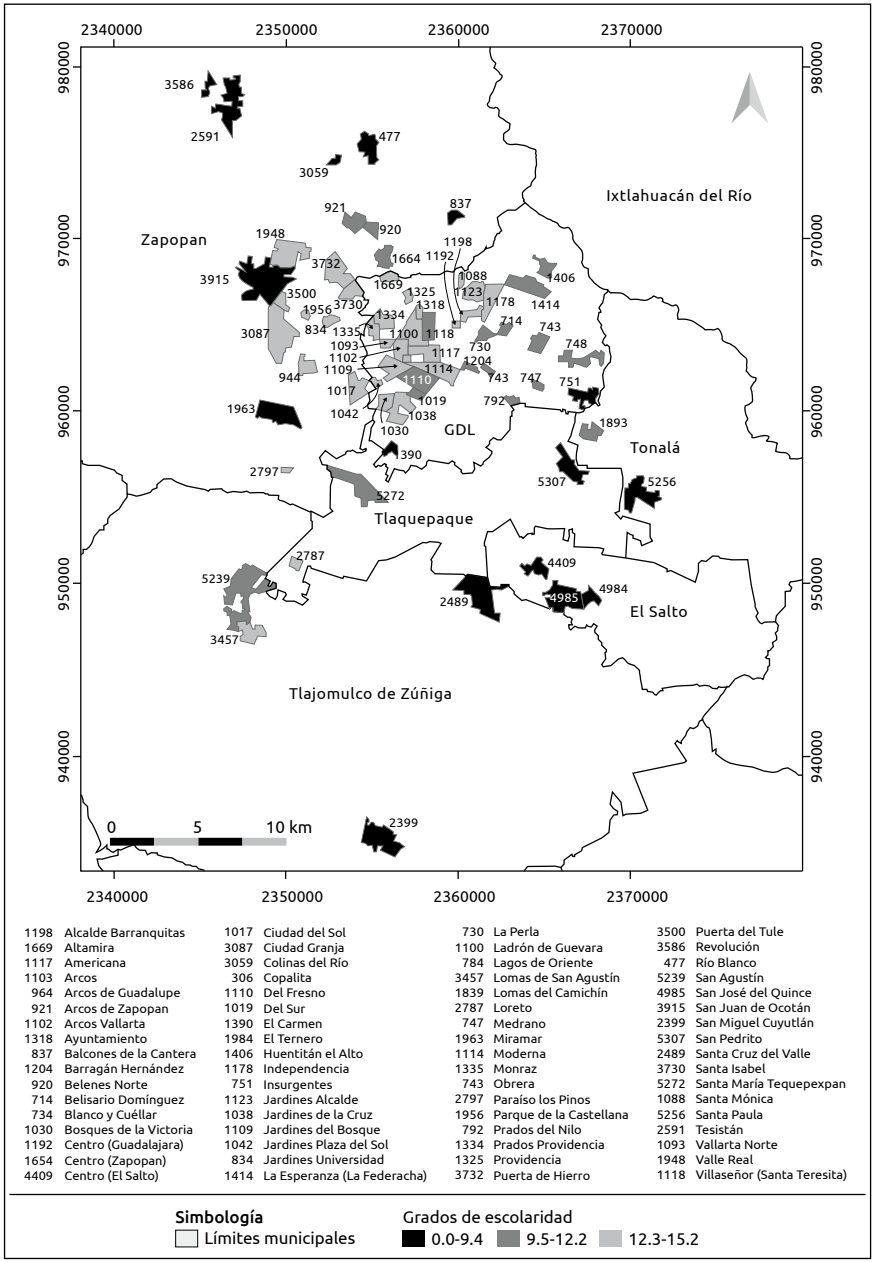
Ahora bien, esta centralidad muestra rasgos mucho más contundentes cuando esta responde a la dinámica de una capital. La hipertrofia de las capitales, como Guadalajara, genera desequilibrios económicos y profundas marginalidades en su zona de influencia (p. 225), lo cual es notorio si se con-

sidera la brecha que existe entre la capital tapatía y aquellos municipios del estado que están lejos de las dinámicas metropolitanas. Por otra parte, y más allá de las múltiples funciones que cumplen, las capitales también dan orden al espacio-tiempo político, pues la toma de decisiones suele responder a sus lógicas y a sus mecanismos centralizados. Asimismo, son determinantes en el flujo de información/comunicación que se brinda en su zona de influencia, así como de su contenido y sus significados (sistemas sémicos).

Todo lo anterior implica que todas las capitales imponen códigos geopolíticos (Taylor y Flint, 1994), que estructuran las formas jerárquicas en que se relacionan con otros municipios, poblaciones o ciudades de menor rango. Lo que queremos rescatar sobre esto es que la ciudad de Guadalajara tiene sus propios códigos geopolíticos que definen o delinean, en buena medida, el estado de los problemas públicos que toman mayor relevancia, la construcción de agenda y los márgenes de la participación política. En este sentido, las OSC no están alejadas de ese proceso, son parte de él, de su definición, por lo que los códigos no son, exclusivamente, construcciones gubernamentales, sino disposiciones sociales de más largo alcance que definen esas diferenciaciones al interior del área metropolitana de Guadalajara y hacia afuera. No obstante, y antes de ampliar este punto, deseamos relacionar la ubicación de las OSC con algunas variables socioeconómicas con el fin de ir demostrando las diferenciaciones argumentadas.

Las cualidades socioeconómicas

Retomando algunas discusiones sobre el concepto de sociedad civil, deseamos sumar a las consideraciones geográficas y políticas mencionadas algunas variables de orden socioeconómico para plantear contrastes que ayuden a vislumbrar esos entornos heterogéneos en los que se desarrollan las OSC. Para ello, y por motivos de espacio, hemos seleccionado solo cuatro variables para cartografiar: 1. promedio de grados de escolaridad, 2. promedio de población ocupada, 3. promedio de viviendas particulares con internet, y 4. promedio de personas sin afiliación a servicios de salud. Consideramos que estas variables refieren a servicios e infraestructura que, al día de hoy, son elementales para aprehender diferenciaciones socioeconómicas entre las colonias y su impacto en las capacidades de organización colectiva.

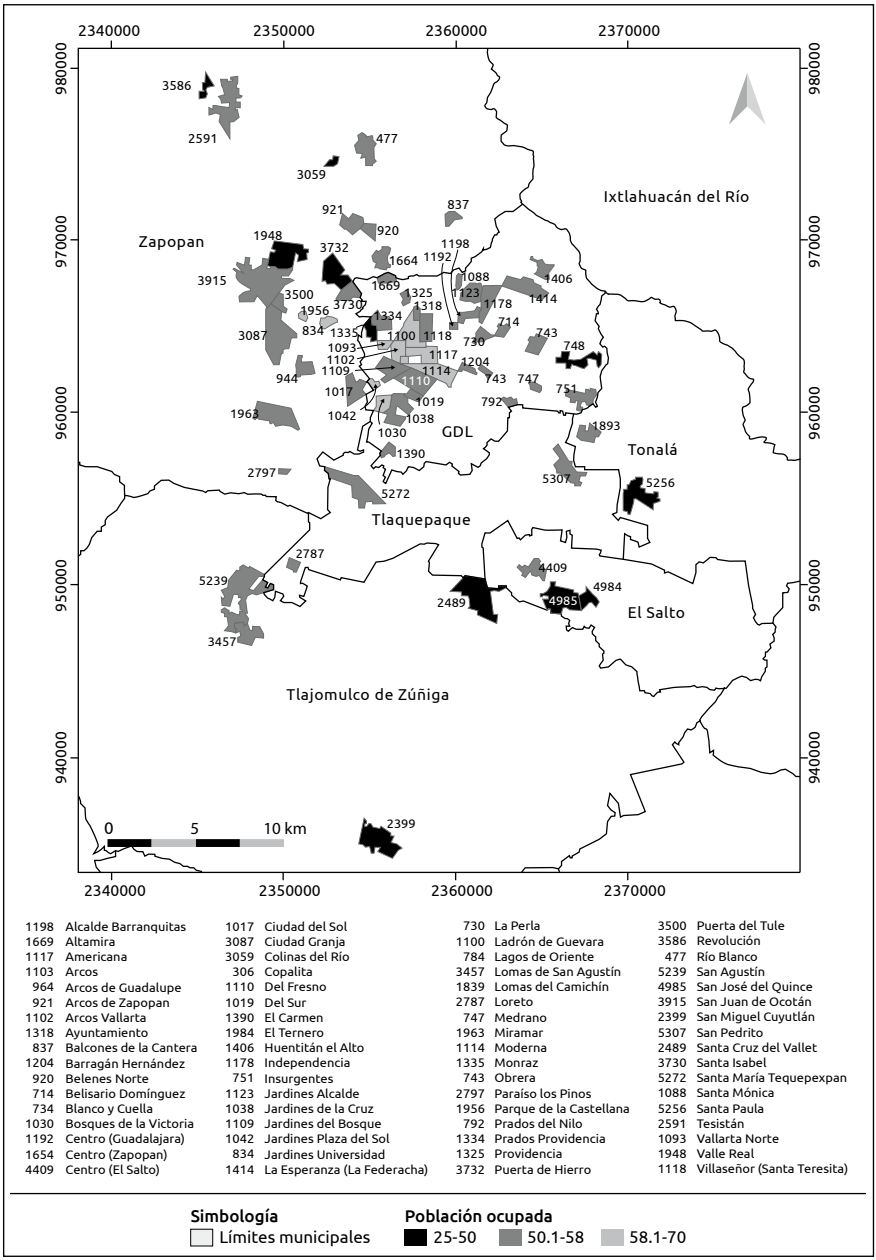


1198	Alcalde Barranquitas	1017	Ciudad del Sol	730	La Perla	3500	Puerta del Tule
1669	Altamira	3087	Ciudad Granja	1100	Ladrón de Guevara	3586	Revolución
1117	Americana	3059	Colinas del Río	784	Lagos de Oriente	477	Río Blanco
1103	Arcos	306	Copalita	3457	Lomas de San Agustín	5239	San Agustín
964	Arcos de Guadalupe	1110	Del Fresno	1839	Lomas del Camichín	4985	San José del Quince
921	Arcos de Zapopan	1019	Del Sur	2787	Loreto	3915	San Juan de Ocotán
1102	Arcos Vallarta	1390	El Carmen	747	Medrano	2399	San Miguel Cuyutlán
1318	Ayuntamiento	1984	El Ternero	1963	Miramar	5307	San Pedrito
837	Balcones de la Cantera	1406	Huentitán el Alto	1114	Moderna	2489	Santa Cruz del Valle
1204	Barragán Hernández	1178	Independencia	1335	Monraz	3730	Santa Isabel
920	Belenes Norte	751	Insurgentes	743	Obrera	5272	Santa María Tequepexpan
714	Belisario Domínguez	1123	Jardines Alcalde	2797	Paraíso los Pinos	1088	Santa Mónica
734	Blanco y Cuéllar	1038	Jardines de la Cruz	1956	Parque de la Castellana	5256	Santa Paula
1030	Bosques de la Victoria	1109	Jardines del Bosque	792	Prados del Nilo	2591	Tesistán
1192	Centro (Guadalajara)	1042	Jardines Plaza del Sol	1334	Prados Providencia	1093	Vallarta Norte
1654	Centro (Zapopan)	834	Jardines Universidad	1325	Providencia	1948	Valle Real
4409	Centro (El Salto)	1414	La Esperanza (La Federacha)	3732	Puerta de Hierro	1118	Villaseñor (Santa Teresita)

Mapa 15.2. Promedio de grados de escolaridad por colonia

Fuente: elaboración propia con base en la cartografía digital del INEGI y la información estadística del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

En los actuales modelos que se utilizan, incluso a nivel internacional, para entender el estado socioeconómico de una determinada población, la educación siempre está presente, pues el acceso a esta revela patrones de diferenciación. En el caso del cuadro 15.2, tal distribución es notoria: el promedio de grados escolares completados muestra que en el poniente de la ciudad se encuentran las colonias que cuentan con las mejores condiciones. No obstante, al observar solo el poniente, se revelan diferenciaciones importantes en su interior; podemos reconocer cómo las colonias centrales son las que contienen los valores más altos del estado. Dentro del conjunto, son colonias privilegiadas de Zapopan las que presentan los mejores escenarios en el indicador por sobre las de Guadalajara, aunque no por mucho. En el resto del estado resaltan valores altos (12 grados, que significa preparatoria concluida) de dos colonias de Puerto Vallarta (Las Arboledas) y una de Zapotlán el Grande (Zapotlán Centro), lo cual tiene que ver con las cualidades de cada colonia, pero también con la posición que tienen esos municipios como ciudades medias. No obstante, no es el caso de otros municipios como Autlán de Navarro, Techaluta de Montenegro y Tecolotlán, que tienen colonias con valores bajos.



1198	Alcalde Barranquitas	1017	Ciudad del Sol	730	La Perla	3500	Puerta del Tule
1669	Altamira	3087	Ciudad Granja	1100	Ladrón de Guevara	3586	Revolución
1117	Americana	3059	Colinas del Río	784	Lagos de Oriente	477	Río Blanco
1103	Arcos	306	Copalita	3457	Lomas de San Agustín	5239	San Agustín
964	Arcos de Guadalupe	1110	Del Fresno	1839	Lomas del Camichín	4985	San José del Quince
921	Arcos de Zapopan	1019	Del Sur	2787	Loreto	3915	San Juan de Ocotán
1102	Arcos Vallarta	1390	El Carmen	747	Medrano	2399	San Miguel Cuyutlán
1318	Ayuntamiento	1984	El Ternero	1963	Miramar	5307	San Pedrito
837	Balcones de la Cantera	1406	Huentitán el Alto	1114	Moderna	2489	Santa Cruz del Vallet
1204	Barragán Hernández	1178	Independencia	1335	Monraz	3730	Santa Isabel
920	Belenes Norte	751	Insurgentes	743	Obrera	5272	Santa María Tequepexpan
714	Belisario Domínguez	1123	Jardines Alcalde	2797	Paraíso los Pinos	1088	Santa Mónica
734	Blanco y Cuella	1038	Jardines de la Cruz	1956	Parque de la Castellana	5256	Santa Paula
1030	Bosques de la Victoria	1109	Jardines del Bosque	792	Prados del Nilo	2591	Tesistán
1192	Centro (Guadalajara)	1042	Jardines Plaza del Sol	1334	Prados Providencia	1093	Vallarta Norte
1654	Centro (Zapopan)	834	Jardines Universidad	1325	Providencia	1948	Valle Real
4409	Centro (El Salto)	1414	La Esperanza (La Federacha)	3732	Puerta de Hierro	1118	Villaseñor (Santa Teresita)

Simbología
Límites municipales

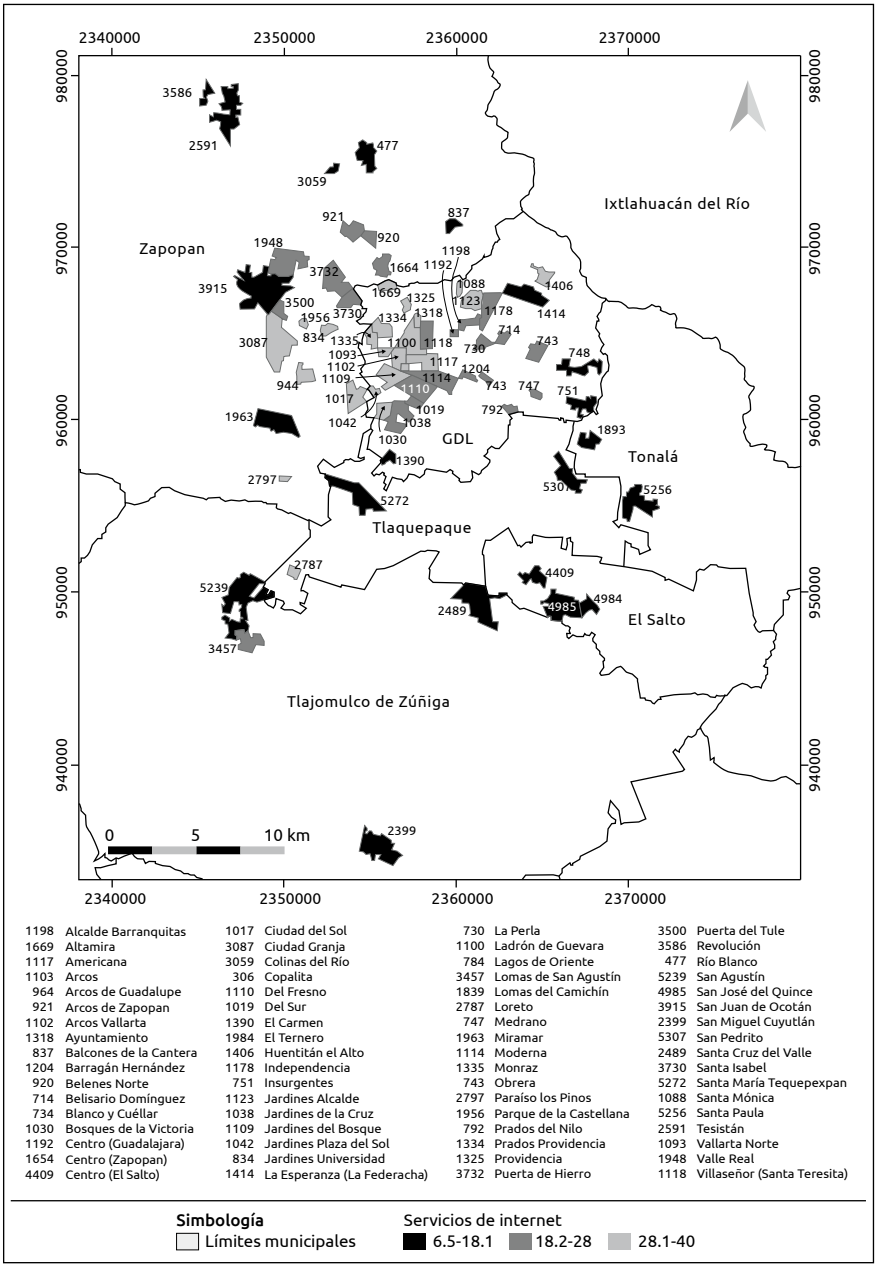
Población ocupada
25-50 | 50.1-58 | 58.1-70

Mapa 15.3. Promedio de población ocupada por colonia

Fuente: elaboración propia con base en la cartografía digital del INEGI y la información estadística del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

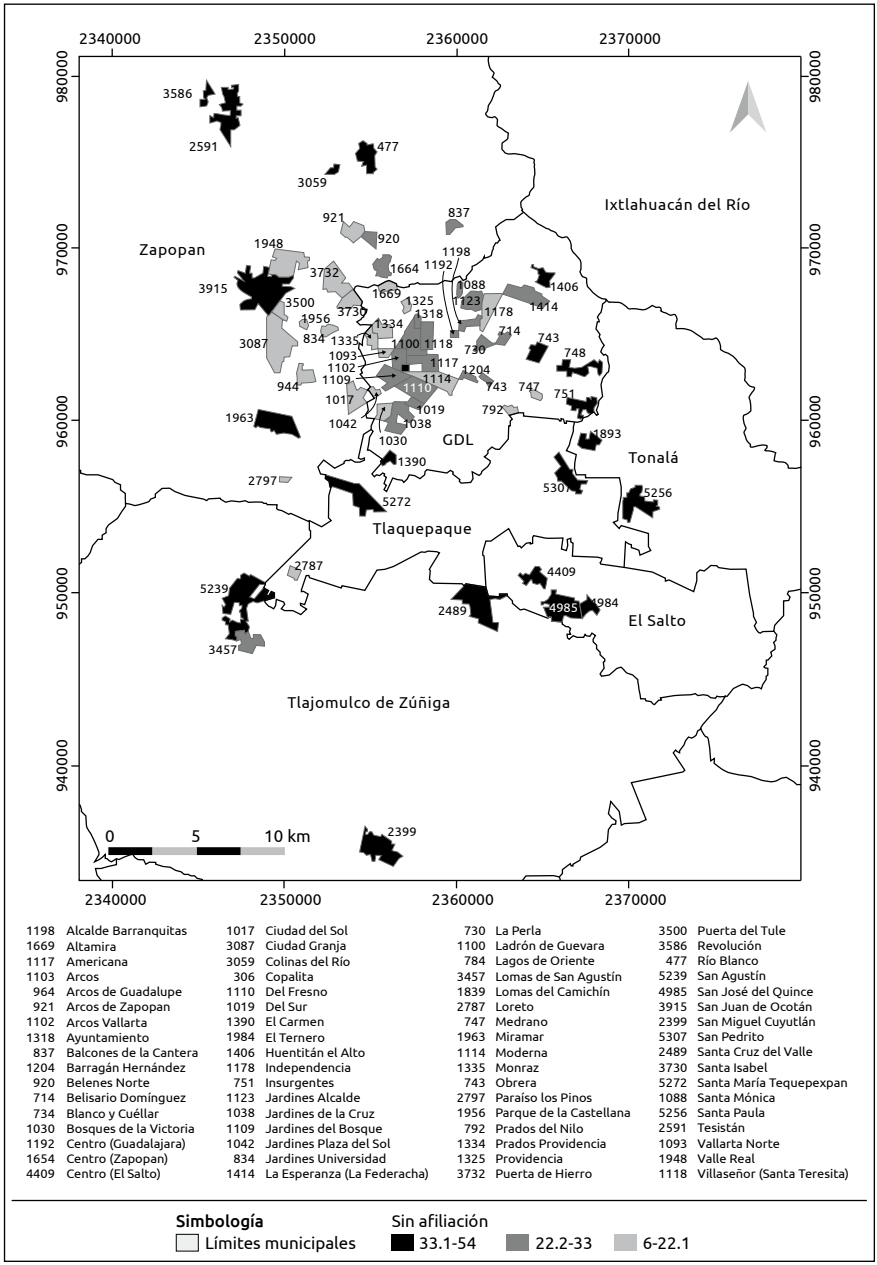
El mapa 15.3 refiere al promedio de población ocupada por cada colonia. En dicha variable, y a diferencia del indicador anterior, no son las colonias de Zapopan las mejor posicionadas, sino más bien las colonias centrales de Guadalajara. Son un conjunto de siete colonias (que corresponden a la zona en gris más claro en el Centro), las cuales tienen valores por encima del 60% de población ocupada. Después de estos datos, sigue una franja amplia de valores de entre el 50 y el 59% (56 colonias de las 98 están en este sector) en la que predominan zonas de Guadalajara y Zapopan, pero en la que también encontramos colonias de municipios como Tonalá, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Puerto Vallarta, Zapotlán el Grande, San Julián y El Grullo. Entre los valores más bajos (por debajo del 50%) se encuentran colonias de municipios como Techaluta de Montenegro y Autlán de Navarro, pero sorprendentemente algunas de Zapopan que son de las más altas del estado en otros indicadores (Paraíso los Pinos, Valle Real y Puerta de Hierro).

Otro indicador importante para establecer comparaciones socioeconómicas es el promedio de viviendas que cuentan con servicio de internet (mapa 15.4). Una variable que sin duda se volvió aún más fundamental a partir de la pandemia. Al igual que en casos anteriores, sobresalen las colonias centrales de Guadalajara y algunas muy concretas de Zapopan, todas ellas por encima del 30%. Esto, obviamente, contrasta con otras zonas del área metropolitana de Guadalajara y con los municipios al interior del estado. No obstante, es digno de señalar que Zapopan también cuenta con algunos de los valores más bajos para este indicador (Tesistán, San Juan de Ocotán y Río Blanco, por mencionar algunas colonias). Asimismo, resalta que todos los valores más bajos (en color negro) parecen formar un óvalo, un cinturón que responde a una forma de marginalidad metropolitana.



Mapa 15.4. Promedio de viviendas con servicio de internet por colonia

Fuente: elaboración propia con base en la cartografía digital del INEGI y la información estadística del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.



Mapa 15.5. Promedio de población sin afiliación a servicios de salud por colonia

Fuente: elaboración propia con base en la cartografía digital del INEGI y la información estadística del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

En última instancia, el mapa 15.5 de población sin afiliación a servicios de salud por colonia nos evidencia elementos importantes de analizar. Lo más llamativo es que algunas de las colonias centrales que habían sido consistentemente de las mejores ranqueadas en todos los indicadores anteriores, en este no lo son. Sin embargo, esto no quiere decir que las personas de estas colonias no tienen acceso a servicios de salud, sino que pueden estar haciendo uso de aquellos correspondientes al sector privado. Aun así, los valores más altos sí se concentran al poniente de la ciudad y en colonias que cuentan con valores altos en otros indicadores y distribuidas, justamente, en las zonas ya mencionadas de Zapopan y Guadalajara. Por otra parte, en este mapa también es notorio el cinturón externo formado por las colonias que cuentan con los valores más bajos de afiliación y que, en términos numéricos, son más abundantes en el oriente. No obstante, es digno de señalar nuevamente el caso de Zapopan, pues es la muestra inequívoca de las disparidades existentes dentro del área metropolitana de Guadalajara por efecto de los fenómenos sociales y geopolíticos mencionados más arriba. Esto porque son colonias de este municipio las que cuentan con las mejores condiciones de afiliación, pero también las que presentan los números más bajos; mientras Valle Real, Puerta de Hierro, Santa Isabel y Paraíso los Pinos encabezan la tabla, Río Blanco, Revolución y Tesistán son de las colonias con los porcentajes más bajos. Sobre el resto del estado, el dato más importante es el de la colonia San Isidro en Techaluta de Montenegro, pues tiene el primer lugar de la tabla (solo el 5.86% de sus residentes no tiene afiliación). Además de este caso, Puerto Vallarta, San Julián y Zapotlán el Grande presentan algunas colonias que están entre el puesto 10 y el 25. Entre los que menos afiliación registran podemos encontrar a otros municipios, como Ixtlahuacán de los Membrillos, Jocotepec, Autlán de Navarro y Tecolotlán, cuyas colonias con OSC registradas están entre los últimos dieciséis registros en este indicador.

A partir de lo anterior, podemos reconocer o reafirmar un patrón que vincula condiciones históricas, geopolíticas y socioeconómicas. En este sentido, es notoria la predominancia de un conjunto de colonias al poniente de la ciudad y concentradas en determinadas partes de los municipios de Zapopan y Guadalajara. Sin embargo, dentro de ese conjunto destaca lo que hemos llamado las colonias centrales (no solo porque aparecen cerca del centro de los mapas, sino por su cercanía al centro histórico de la ciudad), las cuales representan un grupo de 11 colonias que concentran, además de

las condiciones socioeconómicas explicitadas, 17 de las 98 OSC registradas en el trienio: Moderna, Americana, Ladrón de Guevara, Ayuntamiento, Arcos, Arcos Vallarta, Vallarta Norte, Jardines del Bosque, Monraz, Providencia y Prados Providencia. Uno de sus rasgos distintivos, que diferencia a este grupo de las colonias de Zapopan con niveles socioeconómicos altos (incluso mayores), es su patrón de asentamiento, que refleja, además de las condiciones históricas de concentración y crecimiento, una clara contigüidad territorial. La geografía política nos dice que estas formas de centralidad se convierten en regiones o zonas pivotales (Taylor y Flint, 1994, pp. 48-49), que ejercen poder y control sobre un determinado espacio de influencia. Retomando esta idea, Raffestin utiliza el concepto de nudosidad (2013, pp. 217-218) para hablar de este tipo de lugares que representan condensaciones sociales que fundan diferencias y distinciones. Representan centros dinámicos que, mediante fuerzas centrípetas y centrífugas, aportan a un determinado orden social que va más allá de las condiciones socioeconómicas, pues también estamos hablando de la socialización y producción de ideologías, conceptos y significados, es decir, sistemas sémicos que tienen influencia sobre la conducción de la vida pública.

Sociedad civil, agenda y problemas públicos: las OSC metropolitanas

La manera o magnitud en que esta nudosidad ejerce influencia sobre una colectividad amplia (metropolitana o incluso más allá) es un tema que, por sí mismo, da para un trabajo mucho más profundo. No obstante, en este capítulo deseamos realizar algunas primeras apuestas acerca de cómo todo lo anterior puede servir para entender un poco mejor la actualidad de las OSC en el área metropolitana de Guadalajara y en Jalisco. En este sentido, y recuperando la teoría argumentada al inicio de este capítulo, la sociedad civil y las OSC representan formas de participación política que han promovido el desarrollo democrático y la creación de pesos/contrapesos en el flujo del debate público. No obstante, las propias discusiones teóricas establecen que es tan amplia la heterogeneidad de las OSC que es difícil empatarlas con un marco de aplicación general. Por ello, lo que deseamos es un diálogo entre ambas posturas teóricas, a partir de las acciones que

las 98 OSC reportaron en el registro federal. La idea central es que la naturaleza de las actividades que desempeñan está relacionada con problemas públicos latentes que, por diferentes razones, desean atender. Esto requiere algunas premisas teóricas.

La sociología de la acción pública es una rama que busca aprehender la complejidad de los procesos que envuelven a la política pública. En este sentido, su pretensión es la de recuperar la importancia de las instituciones, las normas y los procedimientos formales, pero también la de "los actores, sus intercambios y el sentido que le dan a estas" (Lascoumes y Le Gales, 2014, p. 15), sin centrarse exclusivamente en aquellos que pertenecen a las estructuras gubernamentales. Así, propone analizar a todos aquellos actores, individuales y colectivos, que a partir de sus intereses (materiales y/o simbólicos) y recursos tienen diferentes capacidades para incidir en la arena pública. Esto significa que los actores que participan no parten de condiciones similares. En efecto, Joseph Gusfield (2014) establece que en el mundo de la opinión y del debate público no todos los grupos tienen igual poder, influencia y autoridad para definir la realidad de los problemas públicos (p. 76). Esta reflexión aplica perfectamente a la heterogeneidad de las OSC, pues no todas ven la realidad de la misma manera, ni tienen la misma capacidad de influir en la construcción y direccionalidad de los temas que les interesan.

A este proceso Gusfield lo identifica con el concepto de *propiedad o apropiación de los problemas públicos,* es decir, la facultad que tienen los actores para delimitar un problema e influir sobre ese proceso en términos colectivos (socialización y estabilización de un problema). Apoyándonos en esto, consideramos que la creación de OSC en el área metropolitana de Guadalajara y en Jalisco responde a esta dinámica de apropiación, ya que refleja el interés de esos colectivos por definir e intervenir en problemas o temas particulares. No obstante, el punto es que no todos esos grupos tienen la misma capacidad de delimitar una realidad, pues son, en efecto, los recursos, las posibilidades organizativas, las condiciones socioeconómicas, la ubicación geográfica, entre otras variables, las que abren o limitan ventanas de oportunidad para su menor o mayor participación en la vida pública.

Además de lo anterior, también es necesario mencionar que las actividades que las OSC pueden reportar al Registro Federal se limitan a una lista de 18. Asimismo, dichas actividades se encuentran predeterminadas por la

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) con el fin de que las OSC registradas puedan ser objeto de apoyos. De esta manera, y más allá de que esta ley es una forma de reconocer la importancia de las OSC en el país (Chávez y González, 2018, pp. 19-22), es necesario decir que, retomando la propuesta de Gusfield, la lista también representa una acotación de las actividades (y de los problemas públicos) que al propio gobierno interesan, lo cual abre oportunidades a determinados tipos de asociaciones, pero también invisibiliza a otras (en especial si representan esfuerzos críticos hacia las acciones gubernamentales).

En consonancia con este patrón organizativo (y de control), algunos estados han realizado legislaciones propias en la materia. Para el caso de Jalisco, pasaron diez años para que se promulgara una ley local (Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco), la cual, además de estar inspirada en la federal, crea un Comité para el Fomento y Participación de las OSC en la entidad, que, hasta el día de hoy, es de los pocos que opera a nivel nacional. Sin embargo, también es necesario decir que esta reglamentación contempla un menor número de actividades que la federal y poco concretas: la ley dice "son aquellas orientadas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, el ejercicio pleno de sus derechos humanos, la participación y el acceso a bienes y servicios públicos, así como la promoción e investigación del desarrollo democrático" (Congreso del Estado de Jalisco, 2017). Además, aún no se cuenta con un registro estatal.

Los anteriores son elementos rescatados por el reporte del Índice de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (IFAOSC), construido en 2021 por la organización Articulación Ciudadana para la Equidad y el Desarrollo A. C., en el cual Jalisco apareció como el primer lugar a nivel nacional (González, 2022). Dicho índice mide tres dimensiones: 1. jurídica (el contenido de las legislaciones locales), 2. institucional (instituciones que lleven a cabo la labor de fomento de las OSC), y 3. programática (puesta en marcha de programas concretos de apoyo). Esto significa que, en especial la actual administración, ha hecho la labor de activar o hacer operativos algunos mecanismos centrales de la legislación. Sin embargo, también es necesario señalar que el índice no permite entender la cualidad de los vínculos entre las OSC y el gobierno estatal y,

más importante, no analiza el tipo de actividades que se fomentan dentro de un marco legal muy acotado y opaco en ese sentido, algo que también es representativo del control que se pretende sobre la arena pública.

Por lo anterior, y ante la falta de un registro a nivel estatal, nos basaremos en el ya mencionado registro federal para poder analizar las actividades desde las OSC de Jalisco. Algunas precisiones: la base no especifica cuál o cuáles de las actividades reportadas son primordiales para cada OSC. Sin embargo, y aunque no podamos establecer qué prioriza cada organización, sí es posible obtener un contraste importante entre estas OSC, considerando las actividades que reportan y las que no. En este sentido, podremos hablar de densidad de esas actividades de acuerdo con las diferentes zonas y colonias de la ciudad. Para ello, el cuadro 15.1 especifica las actividades que cada OSC desempeña. Debido a que cada organización podía registrar una o más de las dieciocho, lo importante es observar cuáles son las más comunes y dónde están (municipios y colonias), para definir tales densidades.

Cuadro 15.1. Actividades reportadas por las OSC de Jalisco registradas durante el trienio 2018-2021

Clave	Actividades	Sí	No
A1	Asistencia social	64	34
A2	Alimentación popular	21	77
A3	Cívicas (participación ciudadana)	14	84
A4	Asistencia jurídica	8	90
A5	Comunidades indígenas	26	72
A6	Equidad de género	19	79
A7	Discapacidades	22	76
A8	Desarrollo comunitario	26	72
A9	Derechos humanos	19	77
A10	Deporte	11	87
A11	Salud y cuestiones sanitarias	30	68
A12	Medio ambiente	14	84
A13	Arte, cultura, ciencia y tecnología	26	72
A14	Economía popular	18	80

Cuadro 15.1. Actividades reportadas por las OSC de Jalisco registradas durante el trienio 2018-2021			
Clave	Actividades	Sí	No
A15	Protección civil	3	95
A16	Creación y fortalecimiento de OSC	4	94
A17	Derechos de los consumidores	0	98
A18	Tejido social y seguridad ciudadana	31	67

Fuente: elaboración propia con base en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Como se puede ver en el cuadro, existen actividades que sin duda sobresalen del resto. Es el caso concreto de la asistencia social, la cual refiere a varias actividades generales de beneficencia para diferentes grupos vulnerables; 64 de las 98 reportaron cumplir con esta actividad. Este dato es importante, ya que no solo refleja una condición histórica y estructural de las OSC, sino también la mayor direccionalidad de los apoyos otorgados por los diferentes gobiernos. Sin duda refleja un ámbito de cooperación entre OSC y gobierno, pero también una delimitación o constreñimiento de agendas y de ejercicio crítico de la organización social. Después siguen la seguridad ciudadana y la salud con 31 y 30 respectivamente. La primera responde al aumento de la violencia, mientas que la segunda se vio incrementada por la pandemia. Sin embargo, a partir de estos casos las cifras comienzan a disminuir y a exhibir, a la vez, un patrón de mayor concentración de las actividades en zonas particulares de la ciudad. En efecto, mientras estos tres rubros mencionados muestran una mayor dispersión en el área metropolitana de Guadalajara y en el resto del estado (es decir, son actividades que se realizan en colonias, localidades y OSC de diferentes perfiles), las demás funciones reportadas comienzan a evidenciar las fuerzas centrípetas de la nudosidad. Si bien por motivos de espacio no es posible colocar un mapa para cada actividad, sí es importante brindar algunas evidencias.

Por ejemplo, las actividades cívicas que buscan fomentar la participación ciudadana fueron reportadas por solo catorce OSC en el estado, ocho de ellas se encuentran entre las colonias de Zapopan (cinco) y Guadalajara (tres), que han sido mencionadas como las de mejores condiciones. En el caso del fortalecimiento de los derechos humanos, diecinueve asociaciones reportan tal actividad; la gran mayoría se encuentran al poniente

de la ciudad, nueve de ellas dentro de las colonias mejor posicionadas de Zapopan y Guadalajara y seis de ellas dentro de la nudosidad. Catorce OSC reportaron tener actividades relacionadas con la protección del medio ambiente: ocho de ellas se encuentran en las mismas zonas de Zapopan y Guadalajara y seis directamente en la nudosidad. Referente a las actividades reportadas para impulsar la economía popular, de las dieciocho OSC en este rubro, siete están en dicha área y cinco en la nudosidad. Finalmente, de las 26 OSC que reportaron dedicarse a actividades relacionadas con la educación, el arte, la ciencia y la cultura, doce se encuentran en la ya mencionada zona y seis en la nudosidad.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que prácticamente todas las actividades del registro están presentes en la nudosidad y en las zonas de mejores condiciones socioeconómicas en Zapopan. Al respecto, es de resaltar el caso de la colonia Ladrón de Guevara, que, además de tener una posición muy céntrica dentro de la nudosidad, también es la que más OSC registró (cuatro) en el trienio de referencia, y que más cubre las diferentes actividades. Sin embargo, también es de llamar la atención que, para ese periodo, la actividad menos reportada tanto en las colonias señaladas en Zapopan como en la nudosidad es la equidad de género, pues solo tres OSC reportaron realizarla. Finalmente, vale la pena mencionar que, en el resto del estado, las OSC se inclinan más hacia las actividades de asistencia social (diez de dieciséis la reportan), pues el resto se encuentran en mucho menor número. Por ejemplo, solo seis asociaciones reportaron dedicarse a las discapacidades y a la salud, mientras que todas las demás actividades son aun menos reportadas o inexistentes entre esas OSC.

Por todo lo anterior, podemos hablar de un patrón territorial que, aunque requiere más comprobaciones y testeos, parece remarcar una tendencia centralizadora que aplica a las OSC y a la diversificación de sus actividades. En efecto, el nivel general de análisis que hemos desarrollado en este capítulo nos permite identificar pautas geopolíticas y socioeconómicas que, sin duda, se relacionan con la manera en que las capacidades de organización y la participación se desarrollan en Jalisco y en el área metropolitana de Guadalajara. Además de las consideraciones históricas, los procesos centralizadores y las relaciones de poder que implican, "modelan" el territorio. Asimismo, las condiciones socioeconómicas influyen en cómo los actores individuales y colectivos se relacionan con la vida

pública. En nuestro caso de estudio es importante recalcar lo que podemos llamar centralidades fractales: 1. el área metropolitana de Guadalajara para el estado de Jalisco, 2. el poniente dentro de la zona metropolitana de Guadalajara, 3. zonas determinadas de Zapopan y Guadalajara en el poniente, y 4. la nudosidad.

En estas centralidades podemos reconocer dos patrones generales que el asociacionismo en el estado ha seguido por lo menos en los últimos tres años: a) el primero, el más claro, es que la densidad de OSC en la zona metropolitana de Guadalajara es mayor al resto del estado, pero que esta responde no solo a la concentración de personas, sino también de recursos, de relaciones, de lógicas gubernamentales y sociales, de infraestructuras y hasta de sistemas sémicos que establecen rangos diferenciados de posibilidades de intervención en el debate público; b) el segundo, revelado por los datos, la mayor densidad de acciones por parte de esas OSC ya centralizadas, que develan, en el fondo, la posibilidad de interactuar e influir en un mayor número de agendas y debates públicos, pero también de un mayor acercamiento a las estructuras sociopolíticas (centralizadas) implicadas y a los conceptos y discursos (sistemas sémicos) que definen y direccionan los problema públicos; un proceso de centralidad y nudosidad (según el caso) que, como hemos visto, puede relacionarse con las condiciones socioeconómicas y las condiciones geopolíticas e históricas metropolitanas que definen zonas privilegiadas.

Esto es consecuente con algunas de las propuestas centrales de la teoría de la movilización de recursos, ya que esta especifica que las diferentes formas de participación política están en cierta medida determinadas por el control de recursos estratégicos o ventajas, que pueden ser tangibles (dinero, infraestructura o sistemas de comunicación) o intangibles (relacionadas con las capacidades de organización o legales, así como el trabajo especializado) (Jenkins, 1994, p. 15). Por supuesto que no podemos descartar la relevancia que tienen los crecientes agravios en nuestras sociedades modernas y los procesos identitarios, por ejemplo, como motores de la participación política. No obstante, todo ello es complementario para entender las estructuras de oportunidades y las restricciones políticas (Tarrow, 2012, p. 42) que condicionan la asociación, participación y acción colectivas, sin dejar de lado que, las oportunidades "objetivas" señaladas evidencian tendencias importantes.

Conclusiones

El presente capítulo ha intentado presentar y analizar algunas tendencias generales para entender la complejidad y heterogeneidad de las OSC en Jalisco. En este sentido, pretendemos dejar un camino abierto de investigación que puede llevar a análisis más densos en el futuro. Aun así, reconocemos puntos de reflexión que vale la pena explicitar al cierre. El primero de ellos es que no es difícil reconocer la heterogeneidad de la sociedad civil, pero no parece fácil aceptar su jerarquización o patrones de diferenciación. No hay nada negativo en que existan las diferencias; no son malas *a priori*. No obstante, es necesario admitir que las centralidades y nudosidades formadas en esas diferenciaciones siempre implican relaciones de poder que crean, imponen o sostienen diferentes formas de desigualdad social. Las marginalidades son una realidad y es necesario entenderlas para actuar sobre ellas, en especial cuando implican formas de dominación simbólica muy cimentadas y naturalizadas.

En este sentido, no se trata de remarcar la diversidad que implica la sociedad civil, sino de debatir las distinciones que existen en su interior y lo que esto puede estar provocando, sin ser premeditado, en los diferentes sectores de la población. Por lo tanto, esto no implica un juicio de valor sobre las intenciones de las OSC de mejorar determinadas condiciones de su entorno; no es esa la intención, pues un error sería creer que sus actividades solo se desarrollan dentro de sus colonias y, por ello, no inciden positivamente en otros territorios. Sin embargo, es necesario señalar cómo la participación política y las ventanas de oportunidad para el asociacionismo de este tipo no son iguales para todos y que, en tal tesitura, es posible encontrar patrones de desigualdad e, incluso, de marginalidad que tienen una expresión territorial clara. Así, quedan tres preguntas abiertas que pueden incitar un debate abierto y constructivo: ¿cómo construir categorías y conceptos que permitan superar la dualidad Estado/sociedad civil con el fin de aprehender una realidad más compleja?, ¿cómo combatimos los efectos negativos de las centralidad y de las nudosidades cuando estas crean marginalidades que tienden a ampliarse?, y ¿cómo ampliar la participación y las posibilidades de asociacionismo en aquellos territorios no metropolitanos cuando esto no solo depende del Estado, sino de estructuras sociales arraigadas?

Por otra parte, es necesario mencionar que, siendo el registro federal la principal fuente de información, existe un sesgo en los datos no menor, pero que no es fácilmente salvable. Por principio, se dejan fuera todas las asociaciones que pueden estar formalmente constituidas, pero no inscritas en el registro. Asimismo, no se cuentan aquellas agrupaciones que, estando organizadas para actuar sobre un determinado tema o problema, no tienen o, incluso, no desean instituirse en una figura legal o formal. Es obvio que esto implica un universo mucho más complejo y, a la vez, más difícil de traducir en datos fidedignos. Aun así, consideramos que el acercamiento logrado en este capítulo, así como las hipótesis y cuestionamientos planteados, permiten abrir discusiones constructivas para mejorar nuestros acercamientos y formas de entender las múltiples relaciones (jerárquicas) que se tejen en la arena de lo público.

Referencias

BIZBERG, I. (2007). El papel de la sociedad civil en las transformaciones políticas actuales. En G. Vega (ed.). *México. Los retos ante el futuro.* México. El Colegio de México, Fundación Konrad Adenauer.

BOBBIO, N. y Bovero, M. (1986). *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*. México. Fondo de Cultura Económica.

CARDOSO, F. (2007). La democracia en el centro de la agenda. En B. Sorj y M. Darcy (eds.), *Sociedad civil y democracia en América Latina: crisis y reinvención de la política*. Río de Janeiro. Ediciones Centro Edelstein.

CHÁVEZ, C. y González, P. (2018). *Las organizaciones de la sociedad civil en México: hacia una reforma de la lffarOSC*. México. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

COHEN, J. y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría políticas.* México. Fondo de Cultura Económica.

Congreso del Estado de Jalisco (16 de agosto de 2007). Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco. *Diario Oficial de la Federación.* Guadalajara.

FAVELA, A. (2009). *Los ciudadanos y la democracia en el México del siglo XXI*. Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana.

GONZÁLEZ, P. (2022). *Reporte del índice de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil 2021.* México. Articulación Ciudadana para la Equidad y el Desarrollo A. C.

GUSFIELD, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente.* Buenos Aires. Siglo XXI Editores.

HERNÁNDEZ, G. F. (2016). La sociedad civil en Gramsci y Maritain, apuntes sobre una convergencia. *Revista Universidad de La Habana*, 86, pp. 54-65.

INEGI (2020). Censo General de Población y Vivienda.

JENKINS, C. (1994). La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales. *Revista Zona Abierta*, 69, pp. 5-49.

LASCOUMES, P. y Le Gales, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México. El Colegio de México.

MARCONE, J. (1999). Tres conceptos de sociedad civil. *Revista Estudios Políticos,* cuarta época, 22, pp. 139-164.

OLVERA, A. (2002). Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas. *Revista Comercio Exterior*, 52(5), mayo, pp. 398-408.

RAFFESTIN, C. (2013). *Por una geografía del poder*. Zamora. El Colegio de Michoacán.

TARROW, S. (2012). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid. Alianza Editorial.

TAYLOR, P. y Flint, C. (1994). *Geografía política. Economía mundo, estado-nación y localidad.* Madrid. Trama.

VERDUZCO, G. (2003). *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. México. El Colegio de México.

16. Los claroscuros de la relación del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil

David Pérez Rulfo

Como integrante de una organización de la sociedad civil se nos ha pedido escribir un artículo sobre las prácticas y vivencias y, además, de la relación con el Poder Ejecutivo del Estado. En este escrito realizaré un recuento de nuestra experiencia en la relación institucional durante lo que va del periodo del gobierno actual, 2019-2024. Asimismo, consigno sus antecedentes para mejor comprensión de los lectores. Es pertinente aclarar que, dicha relación, no es únicamente con el titular del Gobierno del Estado, incluye también, desde luego, al gobernador Enrique Alfaro Ramírez, pero también a secretarias y secretarios, directoras y directores y de área, así como funcionarias y funcionarios públicos de menor escalafón.

A manera de contexto, es beneficioso considerar que los términos "organizaciones de la sociedad civil", "organizaciones no gubernamentales", "sociedad civil organizada", "organismos asistenciales" —como a menudo se refieren a nosotros desde las esferas burocráticas—, "movimientos sociales", "colectivos" o "colectivas", entre otras denominaciones, se usan como sinónimos o términos intercambiables. Quizá por eso y por la naturaleza de estas, cuyas fronteras entre sí son a veces muy tenues, genera un galimatías, que ha caracterizado la relación entre estas entidades y los diferentes niveles gubernamentales, que componen los tres poderes de nuestro país, haciendo una relación compleja e intermitente.

Si nos atenemos a las definiciones de cada uno de estos términos, podemos encontrar que la clave está en que "organización" es el sustantivo

y "sociedad civil" el adjetivo, y no de otra manera. Esto ya nos allana el camino, pues el término organización de la sociedad civil implica algunas características que las otras expresiones de la sociedad civil no poseen: identidad legal, estructura operativa permanente —sin importar que sea compuesta de personal pagado o voluntario—, programas estructurados y fuentes de financiamiento más o menos consistentes.

Así, el tipo de relación con los entes gubernamentales varía de acuerdo con la naturaleza de la organización. Si esta es una asociación civil de corte asistencial, su relación podría ser de cooptación, clientelismo o indiferencia; en el otro extremo, si otra es un colectivo, cuyos objetivos son incidir en políticas públicas, dar voz a reclamos sociales o reivindicación de derechos, su relación puede ser de franca confrontación. En Jalisco el gobierno actual no ha estado exento de esta relación de extremos.

Por ello, y dada la naturaleza de nuestro trabajo y la experiencia de 23 años como institución y 30 años de trabajo en el sector social, es que en este artículo me referiré solo a las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas, acreditadas o no, ante la Subsecretaria para el Desarrollo y Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Existen tres normativas específicas que enmarcan las relaciones entre el Gobierno del Estado de Jalisco y las organizaciones de la sociedad civil: el Código Civil del Estado de Jalisco (1997), el Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco (2019) y la Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Jalisco (2014). Del primero de ellos se establecía al Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS) (1959), entidad hoy desaparecida, como un Organismo Público Descentralizado (OPD), con el objeto de promover, coordinar, apoyar y supervisar los servicios asistenciales que realicen las personas e instituciones dedicadas a la asistencia social privada (artículo 54, Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco de 1997). Mientras que en el artículo 55 del mismo ordenamiento se estipulaban todas las actividades y facultades concernientes a la asistencia pública.

Por lo anterior, escribiré sobre tres espacios formales en donde he participado durante este periodo: el IJAS y su propuesta para ser reformado ante el actual gobierno; en segundo lugar sobre la Ley de Fomento; y, por último, abordaré la experiencia en el Consejo Sectorial Ciudadano para la Planeación, Medición y Evaluación.

Sobre el Instituto Jalisciense de Asistencia Social y su proceso de extinción en este gobierno

Durante los últimos cinco sexenios, los tres primeros ordenamientos del IJAS y su propósito habían sido poco atendidos, inconsistentes y sin estrategia. Para el último, supervisar esta entidad dedicó su esfuerzo operativo durante muchos años y todos ellos significaron batallas contra la burocracia para lograr la creación de nuevas iniciativas de asistencia y desarrollo que surgían, pues las OSC nacientes debían demostrar, *a priori*, beneficiarios y elementos de formalidad difíciles de obtener, dado que, el reconocimiento de este instituto era una condición casi insalvable para que estas recibieran, por parte del SAT, autorización para emitir recibos que sus donantes pudieran deducir de su base gravable de impuestos, lo que hacía casi imposible cumplir las premisas en comento.

La problemática que envolvía al instituto era compleja y multifactorial, y se originó durante años de deterioro continuo. Así que, para poder exponer más ampliamente, dividiré el análisis en los apartados siguientes.

Junta de Gobierno

Salvo aquellos miembros de la Junta de Gobierno que ocupaban el nombramiento por su puesto como funcionario público, la renovación de sus integrantes no se realizaba conforme a ningún reglamento, se iban supliendo personas por renuncia, fallecimiento, etc., habiendo miembros de la junta de gobierno que duraron más de veinte años en la misma. El artículo 61 del Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco de aquel entonces establecía que, para los nombramientos que se efectuaran en la Junta de Gobierno, era facultad del gobernador del estado indicar qué persona ocuparía presidencia y establecía qué correspondía entonces a la junta el nombramiento de la persona que ocuparía la dirección del instituto. Este último precepto había perdido vigencia, pues se había hecho costumbre desde hacía varios sexenios que este nombramiento se realizaba desde el Ejecutivo. El tiempo demostró que en la Junta de Gobierno nunca hubo claridad sobre los roles de esta, pues, así como había consejeros que asis-

tían solo a las reuniones de ese nivel, algunas comisiones se convirtieron en gerencias de operación de áreas sustantivas, sobreponiéndose a las facultades de la persona que ocupaba la dirección.

Los vehículos, refacciones y corralones

La administración de los patios de depósito de los vehículos con problemas administrativos o legales, conocidos como "corralones", fue una buena estrategia financiera para no distraer recursos presupuestales en las actividades de asistencia pública que por norma le correspondía realizar al instituto (Código de Asistencia Social, 1997, art. 56, fracc. III y IV). Sin embargo, al paso de los años, esta estrategia se convirtió en la razón de ser del instituto y una fuente de corrupción y problemas, ya que, durante mucho tiempo, funcionarios de las diferentes procuradurías, estatal y federal, acudían a los patios a extraer para su uso personal vehículos que habían confiscado el día anterior. En los últimos meses del sexenio anterior, se retiraron de los corralones más de 400 vehículos para uso de diversas dependencias, muchas veces a través de una llamada telefónica a la persona a cargo de la dirección en turno. Cabe mencionar que, por un lado, había más de 80 vehículos asignados a personal administrativo sin ninguna lógica funcional, más bien concedidos como prestación personal discrecional y, por otro, empleados adscritos a las áreas que por su cargo tenían que desplazarse por la ciudad o el estado carecían de vehículos adecuados.

El IJAS no contaba con instrumentos eficientes y confiables para la localización y control de los vehículos dentro de los patios, no existían cadenas de custodia seguras, en los patios se podían encontrar montañas de baterías apiladas y cajas de tráiler llenas de auto estéreos, espejos, llantas y otros artículos retirados de los automóviles en el macro patio.

La entonces Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado (SEPAF) podía rematar los vehículos para resarcir al erario de los ingresos por custodia a los 180 días de estancia. En este tipo de acciones existen tres modalidades: vehículos para circular, vehículos para desguance y refacciones, y vehículos para chatarra. Mencionaré, a manera de ejemplo, que cada modalidad era una oportunidad bien aprovechada para generar

negocios corruptos: venta arreglada con coyotes de los autos para circular u oportunidades para el tráfico de refacciones robadas, pues muchos comerciantes podían amparar varias veces sus refacciones usadas con una sola factura expedida por el IJAS.

Los vehículos a instituciones en comodato

Aunque fue muy apreciado por ellas, nunca existió un control exacto de los vehículos entregados y su estado de uso, así como la responsabilidad civil de estos. Este programa surge como paliativo a los apoyos en numerario que el IJAS debería dar, pues consumía en gastos de operación prácticamente todos sus ingresos.

Los corralones

El IJAS llegó a tener siete u ocho depósitos en diferentes partes de la ciudad, ninguno con adecuaciones de infraestructura ni sistemas logísticos y de operación: terrenos en breña en donde se acomodan los vehículos sin ningún sistema. Los vehículos se acomodaban donde había huecos y como iban llegando, causando una gran cantidad de problemas, desde robos hasta incendios.

Las dependencias directas

Centros de capacitación para el trabajo, capillas de velación, un centro de rehabilitación para infantes con discapacidad, asilos y la Unidad Asistencial para Indigentes (UAPI), esta con un modelo cuestionable y anacrónico, pues funcionaba como hospital de internamiento psiquiátrico. Todas ellas duplicando esfuerzos con otras secretarías de Estado y dependencias a las que les corresponden dichos servicios por función, y por los que el OPD recibía un subsidio del Ejecutivo.

El personal

La estructura de personal era de alrededor de 400 personas: guarda y custodia de vehículos (200), dependencias directas (100), administrativos (70) y atención a instituciones (30). Además, no estuvo exento de laudos laborales perdidos por descuido, amaño y franca complicidad.

Los bienes inmuebles

El Código Civil establecía que todos los bienes heredados a los pobres, los vulnerables, la beneficencia y sus sinónimos deberían pasar a propiedad el IJAS, así como los mostrencos. No hubo a ciencia cierta un inventario de bienes, casas y terrenos, mucho menos de quien ostenta su posesión. Y en los que sí había claridad, muchos están subutilizados o dados en comodato sin procedimientos claros. Este análisis fue fruto de una colección de observaciones y experiencias vividas en el periodo de 2007 a 2013, durante el que participé en la Junta de Gobierno de este OPD.

Este análisis fue retomado por el Consejo de las Instituciones para el Desarrollo Social (CIDES), que está formado aproximadamente por 40 de las 900 organizaciones activas entonces vigentes en el padrón del IJAS, para construir sus propuestas a todos los candidatos a gobernador en una "pasarela" que se realizó en la Expo Guadalajara, el 4 de junio de 2018. La expectativa era que se democratizara la Junta de Gobierno, se desincorporaran los patios y las dependencias directas.

La respuesta fue positiva, pues como es de suponerse, todas las personas que aspiraban a la gubernatura consintieron en ello. El 29 de enero de 2019, ya como gobernador en funciones Enrique Alfaro Ramírez, fue publicada una reforma al Código de Asistencia Social, que además de realizar las desincorporaciones y sectorizarlas a donde correspondían, sorpresivamente desaparecía al multicitado IJAS, para pasar las funciones relacionadas a las OSC de Jalisco a la Subsecretaría para el Desarrollo y Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil.

Sin embargo, para dicha reforma no se realizó consulta alguna, resultando que el Código de Asistencia Social vigente en su título segundo

no solo repite, sino que aumenta la complejidad relacional con las organizaciones, pues para sustituir a la "Junta de Gobierno" del IJAS, ahora tiene tres consejos que se sobreponen entre sí y sigue sin contemplar procesos democráticos para participar en dichos espacios, pues todos son por invitación.

Sobre el Consejo Sectorial Ciudadano para la Planeación, Medición y Evaluación del Desarrollo Social

Una de las iniciativas de la administración del gobernador Alfaro fue la creación de cuatro consejos sectoriales: Seguridad, Desarrollo Económico, Gestión del Territorio y Desarrollo Social.

Según el propio Gobierno del Estado, en su página web:

> Los Consejos Sectoriales Ciudadanos para la Planeación, Medición y Evaluación, son órganos auxiliares consultivos de la administración pública que, a través de recomendaciones colegiadas, inciden en la planeación y la mejora de la efectividad, la consistencia y la calidad de las políticas públicas en el Estado de Jalisco.
>
> Entre sus principales funciones se encuentran:
>
> 1. Participar en la elaboración de los Planes Sectoriales que integran el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo, así como de los programas y las políticas que de ellos deriven.
> 2. Impulsar y fortalecer los espacios de diálogo y cocreación en los sectores que componen el Consejo en sus diferentes temáticas; dar seguimiento periódico del cumplimiento de objetivos e indicadores del Plan Estatal, de los planes, programas y políticas que de este deriven.
> 3. Emitir sugerencias y recomendaciones, la estrategia y los mecanismos de seguimiento y evaluación del Plan Estatal, de los planes, programas y políticas que de este deriven.
> 4. Garantizar la transparencia, objetividad y rigor técnico en los trabajos en materia de Planeación, Monitoreo y Evaluación Participativa de los Consejos.

Durante la Corporativa de Fundaciones, participé como representante titular en tres espacios formales y en una mesa de trabajo. Dichos espacios formales fueron: 1) la instalación de los consejos, 2) la primera sesión ordinaria que tuvo verificativo en mayo de 2019 y 3) la segunda sesión ordinaria llevada a cabo en junio de 2019.

Por considerar de importancia, para este artículo transcribo extractos de mis participaciones en ambas sesiones:

1. [...] lo cual el Consejero David Pérez Rulfo expresó sus inquietudes en relación a la forma en la que se transversalizarán [*sic*] los ejes temáticos del PEGD, la fecha para contar con los diagnósticos ajustados y si habría oportunidad para participar en temas generales, asimismo, manifestó su asombro por la poca participación de las y los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, puesto que no se encontraban de manera presencial todos los Secretarios y Secretarias de la Administración Pública Central, por lo que solicitó a la Presidenta y Secretaria Ejecutiva del Consejo su intervención para la participación y compromiso de los mismos.
2. Tomando la palabra, el consejero David Pérez Rulfo agradeció por la presencia de la mayoría de los secretarios e hizo un reconocimiento por ello, así como por el proceso horizontal que se lleva a cabo, pero, enfatizó que solicita el uso de la voz debido a la falta de tiempo y pregunta, ¿qué pasa cuando el Gobierno del Estado ya entregó al Congreso?, una vez que ya no tiene absolutamente ninguna facultad para modificar, puesto que una vez votado en el Congreso ya no hay opción a cambio. Y cuestiona ¿cuáles son las propuestas, las contrapropuestas, específicamente, en las metas y los objetivos que se han metido al Congreso y la respuesta de la Secretaría de Planeación? (Versión estenográfica de la participación del autor en el acta de la primera sesión ordinaria del Consejo Sectorial Ciudadano Desarrollo Social, 28 de mayo de 2019, p. 4).

Haciendo uso de la voz, la secretaria ejecutiva comentó que se está en un proceso de diálogo permanente con el Congreso. Este proceso no se ha terminado, sino que es un proceso permanente.

Continuando con el orden de intervenciones manifesté, por mi parte, que el segundo tema a plantear es la parte metodológica técnica de reconstrucción. Asimismo, comenté que, en intervenciones anteriores,

decían que los indicadores preferentemente deberían tener elementos de medición, a lo que repliqué que, si estos no tienen elementos de medición, "no son indicadores, punto y se acabó, y sí tenemos objetivos y metas sin indicadores".

> [...] el tercer tema es el de los diagnósticos del esfuerzo tan grande que se hizo para recoger las necesidades, las visiones y los deseos de la población, y añade que hay algo que seguro muchos de los consejeros no han visto reflejado lo que deseamos, que es entendible porque no se puede aspirar a que todas las necesidades se plasmen en un papel. Queda claro de tal manera, que se va expresando una confianza en la reconstrucción, sin embargo, todavía hay mucho que hacer en la parte técnica de las metas.
>
> Continuando, manifestó lo relacionado con las dinámicas de las reuniones. Propuso que las sesiones del Consejo sean más de diálogo, puesto que la mitad del tiempo es la sistematización y se están sistematizando números, en esos criterios vale la pena considerar al INEGI y el Coneval, que son dos aparatos que están por ser desmantelados, que son el ancla de una cantidad importante de los indicadores del Plan Estatal, tenemos ahí un gran acervo de consulta.
>
> Por último, agregó, cuando hablan de los criterios, hablar de posición relativa con otros Estados, particularmente interesa saber datos de Jalisco, no la posición relativa entre los Estados (Versión estenográfica de la participación del autor en el acta de la primera sesión ordinaria del Consejo Sectorial Ciudadano Desarrollo Social, 28 de mayo de 2019, pp. 8 y 9).

Después de dichas sesiones ordinarias, participé en otra sesión no formal en las oficinas de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana con la maestra Margarita Sierra Díaz, titular de la mencionada dependencia, quien me manifestó que "no entendía mis cuestionamientos, pues la metodología que se estaba usando era una de 'planeación dinámica' y que las metas y objetivos del Gobierno del Estado se irían ajustando conforme avanzara el sexenio". Decidí dejar de participar y no perder el tiempo.

Desde mi punto de vista, dicho consejo hasta el fin de 2019, cuando tomé esa decisión, no cumplía absolutamente ninguno de sus fines, y de nuevo convirtieron dicho espacio en un mecanismo de validación social,

de los documentos de análisis y resultados que se presentaban en dichas sesiones. Así, lo que se había avanzado en los consejos de MIDE y Evalúa del sexenio anterior, con una lógica de trabajo horizontal, de escucha activa en sesiones exhaustivas de diálogo, discusión y construcción de acuerdos durante todo un día, se habían convertido en sesiones de 80 minutos con agenda controlada y 10 minutos de interacción.

Sobre la Ley de Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Jalisco

En 2003 se promulgó la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, después de diez años de insistir por activistas, académicos y organizaciones a nivel nacional y a nivel estatal. En Jalisco, veinte años después, años de trabajo e incidencia intermitente por varios colectivos e instituciones, se promulga en 2014 la Ley de Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Jalisco. Dicha ley fue considerada una ley de avanzada y una de las primeras estatales creada después de la federal, hoy existen leyes estatales en 19 de los estados de la república; las últimas en Querétaro y Nuevo León, promulgadas en abril y mayo de 2022, respectivamente.

No obstante que la ley aún es considerada de avanzada, nunca fue publicado el reglamento por el titular de la Secretaría de Gobierno del Estado del gobierno anterior. En las propuestas de CIDES, a las personas candidatas a la gubernatura que mencioné anteriormente, estaban incluidas tres peticiones más:

1. Transparentar y someter a concurso con reglas claras y total transparencia en la asignación todo el presupuesto etiquetado como apoyos a las OSC.
2. Realizar un proceso de Gobierno Abierto para redactar el reglamento de la ley de fomento.
3. Que el Ejecutivo realizara una iniciativa ante el Congreso del Estado para armonizar la normativa hacia el sector: a) el Código Civil del Estado de Jalisco, b) el Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco, c)

la Ley de Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Jalisco y d) la Ley para la Operación de Albergues del Estado de Jalisco (2015).

Durante la gestión en la Secretaría de Asistencia Social, de José Miguel Santos Zepeda (2019-2021), aunque siempre prevaleció la cordialidad y amabilidad de su parte, no prosperaron ninguna de las propuestas anteriores, a pesar de que habían sido suscritas por el propio titular del Ejecutivo.

Ha sido hasta la llegada de Alberto Esquer Rodríguez a esta secretaría que se materializan avances significativos: convoca a reuniones de trabajo conjunto al Comité de la Ley de Fomento, al Consejo de Asistencia Social del Estado, al Consejo de Instituciones para el Desarrollo Social (CIDES) y a la Corporativa de Fundaciones, para retomar dichos compromisos.

Como resultado de estas reuniones se logró que, para la convocatoria de apoyos a Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Asistencia Social del Estado de Jalisco 2022, por primera vez: a) se somete a concurso todo el recurso presupuestado y b) se publican las reglas de operación, se socializan ampliamente y se constituyen mesas para dictaminar la viabilidad y congruencia de los proyectos presentados por las OSC, con funcionarios, académicos y miembros de las organizaciones.

También se ha acordado crear mesas de trabajo con la Secretaría de Gobierno del Estado para la elaboración y publicación del reglamento de la ley de fomento, convocar a los diputados de las comisiones correspondientes y solicitarles un proceso de Parlamento Abierto para la armonización de la normatividad (en el momento de escribir esto, mayo de 2022, no se han realizado).

Conclusiones

La relación de los diferentes entes del aparato público y sus titulares está determinada por momentos, actitudes, capacidades e intereses; un ejemplo es durante las campañas políticas, en donde, si hay aspiraciones a otro cargo burocrático de la persona que funge como titular de la dependencia, es posible obtener promesas de transformación que pueden convertirse en realidad una vez que lleguen al cargo deseado. Otro ejemplo de momento

y actitud es cuando las personas se encuentran en el cargo y asumen que la dependencia es un espacio de gestión personalísima y que poco tienen que compartir, aprender o mejorar con una relación institucional, crítica pero respetuosa y propositiva, con las personas que representamos a algunas organizaciones sociales, con intereses y derechos legítimos de participar en la vida pública del Estado. Otro ejemplo más, sin duda, es cuando las personas a cargo de las dependencias llegan a cuidar negocios ilícitos o a servirse de las dependencias, como lo relato en el primero de los casos, que a pesar de que, en la junta de gobierno de ese OPD, hubo personas íntegras y con ganas de transformar para bien la dependencia, sus operadores hacían lo posible por obstaculizar y, más aún, ocultar la corrupción. Un ejemplo más es la manipulación y la utilización de los espacios de participación social formales para convalidar y legitimar decisiones, procesos o planes, previamente acordados por la clase política. Que el lector saque también, sus conclusiones.

Referencias

Congreso del Estado de Jalisco (1997). Código Civil del estado de Jalisco.

Congreso del Estado de Jalisco (1997). Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco.

Congreso del Estado de Jalisco (2014). Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil del estado de Jalisco.

Congreso del Estado de Jalisco (2015). Ley para la Operación de Albergues del estado de Jalisco.

Congreso del Estado de Jalisco (2019). Código de Asistencia Social del estado de Jalisco.

Consejo Sectorial Ciudadano de Desarrollo Social (28 de mayo de 2019). Versión estenográfica de la participación del autor en el Acta de la primera sesión ordinaria.

Evalúa Jalisco (s. f.). Consejos Sectoriales Ciudadanos para la Planeación, Medición y Evaluación. En https://evalua.jalisco.gob.mx/consejo-evalua/consejo-ciudadano

17. Gobierno, medios y democracia

Francisco de Jesús Aceves González

Los medios como actores políticos

Con el desarrollo de la prensa de masas a finales del siglo XIX y el advenimiento de la radiodifusión en las primeras décadas del siglo pasado, cuyos efectos provocaron transformaciones sustanciales en los procesos de comunicación social, los medios de comunicación se convirtieron en el objeto de estudio de una nueva disciplina de conocimiento, dedicada, entre otras cosas, a identificar y definir sus funciones respecto a la sociedad.

Harold Lasswell, pionero y uno de los "padres fundadores" en el estudio de la comunicación de masas, señala, en su obra publicada en 1955, que las funciones sustantivas del proceso de comunicación consistían en: "a) vigilancia del entorno, revelando amenazas y oportunidades que afecten a la posición de valor de la comunidad y de las partes que la componen; b) correlación de los componentes de la sociedad en cuanto a dar una respuesta al entorno; c) transmisión del legado social" (Lasswell, 1982, p. 205). A esta visión sintética de las funciones de los medios de comunicación, el *Informe MacBride* (1980) le adiciona un conjunto de elementos, que, desde una perspectiva normativa, deben caracterizar la actividad mediática: información, socialización, motivación, discusión, educación, avance cultural, entretenimiento, integración (MacBride, 1993).

Un corolario de ambas opiniones es la centralidad de los asuntos públicos, con relación a la actividad informativa, los cuales son indisociables de su dimensión política. Tanto la "vigilancia del entorno" como sus funciones de "información, socialización, motivación y discusión" son

consustanciales a todo proceso político. Almond y Powell (1978), en su trabajo sobre la función de la comunicación en la política, afirman que esta no abarca el conjunto de las funciones políticas "sino que constituye una condición necesaria para su ejercicio" (p. 145).

Empero, su incidencia en los procesos de comunicación no se limita a una función exclusivamente técnica, de fungir como "medio" o como "canal", sino su intervención está preñada por los intereses que los caracterizan como sujetos (económicos, políticos e ideológicos), y que definen su condición de actores políticos. Existe una abundante literatura sobre este particular. Héctor Borrat apunta que:

> … si por actor político se entiende todo actor colectivo o individual capaz de afectar el proceso de toma de decisiones en el sistema político, el periódico independiente de información general ha de ser considerado como un verdadero actor político. Su ámbito de actuación es el de la influencia, no el de la conquista del poder institucional o la permanencia en él (1989, p. 67).

Michel Coppedge (1996), por su parte, no solamente los consideraba como actores políticos, sino como uno de los "actores estratégicos", es decir:

> … aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o los procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos, considerándolos como actores con poder de veto sobre una determinada política (en Aceves, 2013, p. 275).

Los medios y la comunicación política

De las diversas definiciones de comunicación política, la que me parece más pertinente y adecuada es la formulada por Dominique Wolton, que la define como "el espacio en que se intercambian los *discursos contradictorios* de los tres actores que tiene legitimidad para expresarse públicamente sobre política y que son los políticos, los periodistas y la

opinión pública a través de los sondeos" (1992a, p. 31). Y me parece adecuado porque el autor introduce, por primera vez, tanto actores como relaciones que no se habían precisado en otras definiciones. De entrada, incorpora a su modelo a la opinión pública como un actor imprescindible del proceso de comunicación política y, en segundo lugar, que me parece fundamental, enfatiza el carácter contradictorio entre los actores que intervienen en el proceso.

Un aporte fundamental de esta definición es que establece de manera puntual que los discursos entre los tres actores son necesaria e inevitablemente *contradictorios*, en virtud de que en el proceso intervienen tanto la especificidad de sus funciones como los intereses particulares de cada uno. Con ello, el autor establece tres supuestos básicos: primero, entierra el mito de la "neutralidad y objetividad" de la actividad de los medios y periodistas, son actores políticos y se comportan como tales. Segundo, las relaciones del proceso de comunicación política son relaciones de poder, en el que cada elemento pretende imponer su perspectiva sobre los asuntos políticos que se dirimen entre ellos. Es decir que, si bien las instituciones gubernamentales son las depositarias visibles del poder político, su ejercicio se encuentra sometido al escrutinio y juicio de las instituciones mediáticas, las cuales definen los términos y los alcances de su visibilidad; en concreto, el poder de los medios para definir el tipo de temas y los atributos que los caracterizan, para establecer la agenda de asuntos socialmente relevantes (McCombs, 2006). Finalmente, la opinión pública, lejos de ser un actor pasivo, se constituye como el elemento determinante para evaluar y sancionar, respectivamente, tanto el desempeño gubernamental como la calidad de la información transmitida por los medios.

Sin embargo, con el desarrollo del internet, particularmente las redes sociales y su impacto en la transformación del espacio público, este modelo que continúa siendo la base en el análisis de las relaciones entre los medios y el poder, ha experimentado profundas modificaciones que es necesario considerar para la comprensión del tema. El tránsito de un espacio público hegemonizado por los medios electrónicos, particularmente la televisión, descrito magistralmente por Thompson (1998) en las postrimerías del siglo pasado y cuya importancia reconocía Castell cuando afirmaba que "los medios electrónicos se han convertido en el espacio

privilegiado de la política. No es que toda la política pueda reducirse a imágenes, sonidos o manipulación simbólica, pero, sin ellos, no hay posibilidad de obtener o ejercer el poder" (1999, p. 343). Este reconocimiento de la centralidad mediática en el autor del texto, que preconizaba el surgimiento de la sociedad red (*La era de la información*, 1996), sufriría una modificación radical a consecuencias del impacto derivado del desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC), que trastocó el conjunto de relaciones comunicacionales y particularmente las desarrolladas en el espacio político. En *Comunicación y poder*, obra fundamental para la comprensión de la comunicación política, luego de afirmar que los medios no eran el "cuarto poder", sino "el espacio donde se crea el poder" (Castells, 2009, p. 262), enunciaba la emergencia de un nuevo fenómeno que alteró en lo fundamental el modelo de comunicación política y que denominó "autocomunicación de masas". Con este concepto Castells indicaba que con el acceso a los dispositivos tecnológicos (los *smartphones*) y el uso de las plataformas digitales en donde operan las redes sociales, existía la posibilidad de que cualquier sujeto, ya fuera individual o colectivo, pudiera difundir un mensaje de alcance masivo y llegar a grandes audiencias.

La consecuencia principal fue la erosión acelerada de la hegemonía de los medios tradicionales en el control de la información, que circula en el seno de la sociedad y, por tanto, en el establecimiento de la agenda de asuntos de relevancia social. Pero, además, eliminó la dependencia obligada de los actores políticos a utilizar sus canales para comunicarse con los ciudadanos. Ahora, mediante las redes sociales (Facebook, Twitter, YouTube, etc.) podían establecer un contacto directo y eliminar su intermediación. Los efectos de las redes digitales sobre el modelo de comunicación política se advierten en la modificación de los roles desempeñados por cada uno de los actores. Su irrupción tuvo efectos positivos en dos de ellos: los políticos y la opinión pública. En el primer caso, los profesionales de la política (partidos, gobierno) disponen de varios canales para difundir sus acciones de gobierno sin la mediación de terceros. En el caso de la opinión pública, la modificación fue mucho más radical, pasó de ser un ente consumidor de noticias a ser un protagonista de la circulación informativa en las diversas plataformas. En contraste, los medios tradicionales experimentaron una merma considerable en la magnitud de su poder.

Función de los medios en una sociedad democrática

A las funciones sociales de los medios de comunicación, señaladas previamente, habría que adicionar aquellas que corresponden específicamente a su dimensión política, pero, además, aquellas que les son asignadas en el marco de una sociedad democrática. Norris (2010) en su modelo de esfera pública democrática identifica tres roles principales: guardianes del interés público (*watchdog*), creadores de la agenda de los asuntos públicos de relevancia social (*agenda-setting*) y responsables de garantizar la pluralidad de opiniones sobre los temas de interés público (*gatekeeping*).

Desde su gestación, las sociedades democráticas destacaron como función primordial de los medios la vigilancia a los poderes del Estado y la protección de los intereses ciudadanos. Por esta función antiguamente se les llegó a denominar como un "cuarto poder". En la actualidad se destaca que, además de visibilizar las acciones gubernamentales y combatir su opacidad, interpela y demanda el cumplimiento de una de las funciones de un gobierno democrático: la transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas.

Un segundo aspecto es su participación en la definición y visibilidad de los asuntos públicos de relevancia social, ya sean derivados de las decisiones gubernamentales o de la emergencia de necesidades sociales y acciones colectivas. En este sentido, tienen una responsabilidad crucial en el desarrollo de la deliberación pública. Lo cual nos conduce al tercer aspecto, el de *gatekeeper* (portero), cuya responsabilidad consiste en incorporar al proceso informativo la diversidad de puntos de vista sobre un tema, garantizando el acceso de los ciudadanos a una información plural que, a juicio de Dahl (2012), constituye una condición fundamental en una sociedad democrática.

Los planteamientos anteriores constituyen la premisa en la que se enmarca el propósito del presente artículo sobre el desarrollo de los medios de comunicación en Jalisco, en el primer trienio de la administración gubernamental de Enrique Alfaro. En este sentido, procederemos a analizar su desempeño respecto a sus funciones, pero previo a ello, es imprescindible abordar, aunque de manera sintética, el contexto político que enmarcó el desarrollo del proceso de comunicación política en Jalisco.

El arribo de Enrique Alfaro a la gubernatura de Jalisco estuvo precedida por una intensa contienda política, caracterizada por la confrontación entre el actual mandatario y Carlos Lomelí, candidato de Morena, en cuya dureza intervino directamente López Obrador, a la sazón candidato a la presidencia y antiguo aliado electoral. El distanciamiento, confrontación e incluso polarización con el Ejecutivo federal, ha sido la tónica del Gobierno del Estado que se ha manifestado en la definición de su agenda política y la confección de su estrategia comunicacional. La consideración de este contexto resulta imprescindible para analizar el desempeño de los medios de comunicación, en el marco de sus funciones para el desarrollo de una sociedad democrática.

Medios-gobierno: una relación contradictoria

De entrada, habría que señalar que si bien, de acuerdo con la definición las relaciones de los medios con el gobierno son inevitablemente contradictorias, en tanto sus funciones son contrastantes, ello no significa que las diferencias entre ambos deban desembocar en situaciones de crispación o de antagonismo. Cuando el desencuentro y la confrontación se convierten en el *modus vivendi* de su relación, es necesario intentar desentrañar las causas, asumiendo que ambas partes son corresponsables.

En el caso de Enrique Alfaro es posible advertir, respecto a sus relaciones con los medios, al menos dos etapas. La primera, que comprende desde su presidencia en Tlajomulco, en la que el tono general de la prensa hacia su gobierno fue positivo, hasta la contienda de 2012. Y la segunda, que se caracteriza por el surgimiento de las tensiones con los medios tradicionales, derivadas por la cobertura que realizaron sobre su campaña en las elecciones para la presidencia municipal de Guadalajara en 2015. En efecto, durante la contienda, la candidatura de Alfaro fue objeto de una intensa guerra sucia promovida por sus adversarios, a través de los diversos medios (prensa, radio, TV) para impedir su llegada. De acuerdo con el Monitoreo de Prensa del ITESO, respecto al tratamiento que se otorgó a los candidatos, destaca que Alfaro fue "objeto de 60 piezas en sentido positivo por 318 en sentido negativo, lo que arroja un diferencial de 258" (ITESO, 2015, p. 30). La misma tendencia se observó en el monitoreo de

medios electrónicos realizado por la Universidad de Guadalajara (2015). Con relación a los radionoticieros, de las 248 notas negativas que se emitieron durante el proceso, 108 (43.5%) fueron para Movimiento Ciudadano, en tanto en los telenoticieros, las 34 notas negativas que recibió representaron el 34.3%.

Este evidente sesgo en la cobertura mediática provocó, por una parte, su distanciamiento a las empresas mediáticas y, por otra, la consolidación de un equipo conformado por tres empresas privadas (Eu Zen, Indatcom y La Covacha) que realizan las tareas de estrategia, acopio de información, elaboración de productos audiovisuales y manejo de redes sociales, las cuales son responsables de la conducción de la comunicación institucional y cuya relación data desde su paso por la alcaldía de Tlajomulco en 2009.

Aunque en el organigrama del gobierno estatal existe una Dirección General de Comunicación Social, que nominalmente debería ejecutar las políticas de comunicación institucional, en los hechos actúa como intermediaria entre el aparato de gobierno y las empresas que conforman su equipo de comunicación.

El principal beneficio de contar con este equipo es el de garantizar que el mensaje del gobierno llegue directamente a los ciudadanos a través de las plataformas digitales y evitando la mediación y eventual editorialización, que implicaría su difusión por los medios tradicionales. Esta situación modifica los términos de la relación entre el gobierno y las empresas de comunicación, no solamente lo relacionado con el suministro de información, sino que impacta en la distribución del gasto publicitario. Precisamente este aspecto ha sido cuestionado por algunos medios de comunicación. De acuerdo con una nota de *El Diario NTR*, de enero a octubre de 2021 el gobierno había destinado más de 184 millones de pesos al rubro de comunicación, y de esos el 28.41% se había asignado a su equipo de comunicación, "en total, Eu Zen, Indatcom y La Covacha recibieron 52 473 071.96 pesos" (Rodríguez, 2021).

Sin embargo, la existencia de este equipo no exime a la comunicación gubernamental de disputar su versión con las emitidas por los demás medios, que inciden de manera importante en la configuración del espacio público. Y, particularmente, de enfrentar las funciones que, en una sociedad democrática, los medios son los responsables de llevarlas a cabo.

La función de *wachtdog* (perro guardián)

De las tres funciones, esta es la que resulta más incómoda a las instancias gubernamentales. Esta función de vigilancia estricta a las acciones del poder resulta molesta porque interpela, directamente, a la obligación del gobierno de informar con transparencia sus decisiones y rendir cuentas sobre ellas. El *wachtdog* tiene su complemento en lo que los estudiosos sobre la calidad de la democracia han definido como *accountibility* (rendición de cuentas) (Morlino, 2015).

Respecto a esta función, no son pocas las acciones del Ejecutivo que los medios han visibilizado en el espacio público. Apenas al inicio fue la desaparición del Instituto Jalisciense de las Mujeres (Serrano *et al.*, 2019), cuyo procedimiento legislativo que la llevó a cabo fue calificado como "madruguete". El siguiente fue la licitación del programa de arrendamiento de maquinaria agrícola, denominado A Toda Máquina, con un monto superior a los tres mil millones de pesos, aderezado por la circulación de una imagen del gobernador asistiendo a un juego de los Lakers, en compañía del ganador de la licitación, por lo que se señalaba un posible conflicto de interés (Serrano, 2019). En octubre del mismo año, fue cuestionado por las acciones del gobierno ante la epidemia del dengue, a las que señalaron de inadecuadas y tardías (González, 2019, p. 24).

En todos los casos la respuesta del gobernador fue descalificar al mensajero con declaraciones tipo: "no voy a entrar en debate con los medios, y menos con esos medios, porque en el fondo de estas posiciones hay otras agendas" (Artículo 19, 2019); "los medios de comunicación son manipuladores y tienen una búsqueda continua de golpear a su gobierno" (González, 2019, p. 24); o "yo no contesto mentiras… Durante muchos años he hecho una carrera política y ningún periodiquito va a inventarme una historia de corrupción" (Mellado, 2019). Empero, habría que aclarar que, aunque el ejecutivo se refiere a los medios en general, los más señalados son *Mural* y particularmente *El Diario NTR*, al que ha calificado de "periodiquito" (García Solís, 2019).

Con tales expresiones, el gobernador se expone no solamente a vulnerar derechos tales como la libertad de prensa, la libertad de expresión y el derecho a la información, sino que exhibe una ignorancia sobre el papel de los medios en la construcción de una sociedad democrática. Más que ser

"tolerante" con los medios cuando cuestionan acciones gubernamentales, un gobernante demócrata debe saber que está obligado a la transparencia y rendición de cuentas.

La función de *agenda-setting* (jerarquización de temas)

En la relación contradictoria entre medios y gobierno, la definición de la agenda pública, es decir, de los asuntos relevantes para el interés ciudadano, es un campo que está en permanente litigio. La elección de los temas que merecen visibilidad pública mantienen las agendas respectivas en permanente tensión. Sin embargo, a diferencia de la función de perro guardián, esta función de otorgar visibilidad pública a los asuntos de mayor interés común posibilita eventualmente la coincidencia entre la agenda de los medios y la agenda gubernamental. Esta alianza, que ya había anticipado Dominique Wolton (1992b), se presenta particularmente en situación de crisis, cuando una política pública no necesariamente reciba la aprobación de la opinión pública.

Fue la situación que se presentó con la irrupción de la pandemia en marzo de 2020. Para enfrentar el fenómeno de manera efectiva y que los efectos no fueran devastadores, la acción conjunta del gobierno y los medios de comunicación resultaban fundamentales. Pero, además, la pandemia marcó un nuevo escenario en el contexto de la confrontación del Gobierno estatal con el federal. No solamente no se ajustó a la estrategia definida por Palacio Nacional, sino que estableció un distanciamiento evidente, que incluso llegó a la confrontación. En el primer caso, decretó de manera anticipada el confinamiento a los hogares y convocó a los estados vecinos a integrar un bloque regional (Romo, 2020). En el segundo caso, acusó a López-Gatell de obstaculizar la adquisición de pruebas por parte del Gobierno estatal (Infobae, 2020).

A diferencia del presidente de la república, que delegó la conducción de la pandemia en el subsecretario de Salud, Hugo López-Gatell, el gobernador Alfaro la asumió personalmente y se convirtió en su principal vocero. La estrategia de comunicación de Alfaro centró en las redes sociales su principal canal de comunicación, aderezado eventualmente con ruedas

de prensa. La cobertura de la prensa generalista se enfocó principalmente al tema de los casos de contagios y defunciones, y en menor grado a las acciones impulsadas por el Gobierno estatal (Muñoz, 2022). Empero, en términos generales, el grueso de los medios impresos y electrónicos estableció sintonía con las directrices del Ejecutivo estatal.

Respecto a la emergencia sanitaria, el gobierno reconoció que no estaba contemplada en el presupuesto del Estado, por lo que solicitó y obtuvo del Congreso la autorización para tramitar un préstamo por 6 200 millones de pesos, para afrontar la contingencia. Frente a la contratación de la deuda los medios reaccionaron de forma mesurada, a excepción de algunas notas como la publicada en *La Jornada*, en la que además de criticar el endeudamiento, hacía énfasis en su confrontación con el Gobierno federal (Partida, 2020). Por su parte, en un informe sobre la transparencia gubernamental respecto a la covid-19 en la entidad, se concluía que, en contraste con otros programas como A Toda Máquina, que no había solventado todos los cuestionamientos que se le hicieron, en el caso de la pandemia "el Ejecutivo estatal ha tenido una actitud proactiva en materia de transparencia en torno a la covid-19 (la línea Covid, Radar Jalisco, micrositio Covid, Plan Covid, etc.) [...] ha tenido una valoración positiva" (Bautista Farías, 2022).

En contraste, a inicios de junio, con la difusión del asesinato de Giovani López, acaecido el 4 de mayo, tras su detención por policías municipales de Ixtlahuacán de los Membrillos, debido a que no portaba cubrebocas, en versión de sus familiares (BBC, 2020), provocó una nueva confrontación entre la agenda de los medios —esta vez visibilizando la demanda social— con la del gobierno, propiciando la mayor crisis política que el gobierno de Alfaro ha enfrentado.

La versión que circuló profusamente en las redes sociales responsabilizaba al gobernador que el 18 de mayo había advertido: "hemos tomado la decisión de que a partir de este lunes, las medidas de aislamiento social tendrán carácter obligatorio, quien no las cumpla será sancionado y la fuerza pública tendrá la encomienda de hacerlas cumplir" (Romo, 2020). La indignación se materializó el 4 de junio en una nutrida movilización contra el abuso policíaco, que culminó en acciones violentas (quema de vehículos e incendios), intervención de las fuerzas estatales y la detención de varios manifestantes. Al día siguiente, la violenta represión por elementos ves-

tidos de civil, a los jóvenes que pretendían acudir a la Fiscalía del Estado para reclamar la liberación de los detenidos, atizó el clima de polarización.

Enfrentado a responder por los hechos, el gobernador acusó la intervención del Gobierno federal en la movilización del 4 de junio, y respecto a la represión del día siguiente, reconoció que la Fiscalía había sido tomada por el crimen organizado. A la distancia es posible observar que los temas se han modificado. El gobernador ha establecido una relación de coincidencia y armonía con el presidente, pero el tema de la Fiscalía sigue siendo una asignatura pendiente.

La función de *gatekeeping* (portero)

En su calidad de actores políticos, esta función es básica y fundamental. Su prerrogativa de elegir el tema o acontecimiento que llega al espacio público, la convierte en un elemento decisivo para la calidad informativa que suministra a los ciudadanos, para la toma de decisiones. La confección de una noticia es un proceso complejo, la teoría del *newsmaking* (Tuchman, 1983) da cuenta de los elementos que intervienen en el proceso, desde las características de la institución emisora, la definición de los criterios editoriales, las rutinas productivas de los trabajadores de la información y los códigos de ética cuando existen. Además de garantizar un pluralismo informativo con base en la diversidad de fuentes.

Como en el caso de la rendición de cuentas, el *gatekeeping* tiene su complemento en el *responsiveness*, de la calidad de la democracia, que tiene que ver con el resultado gubernamental a sus compromisos de gobierno. El tema de la inseguridad, que a raíz del asesinato de dos jesuitas en la Tarahumara ha cobrado relevancia nacional, nos permite ilustrar el desarrollo de esta función.

Entre las promesas de campaña de Enrique Alfaro en la contienda por la gubernatura, la erradicación de la inseguridad se destacó como su principal compromiso de gobierno. Empero, en la opinión pública existe la percepción de que el problema no se ha resuelto, sino que incluso se ha agravado. La denuncia del cardenal Francisco Robles de haber sido retenido por el crimen organizado en los límites con Zacatecas, que circuló inicialmente en redes sociales y apareció en la portada de *Mural* el 27 de

junio, recibió una inmediata descalificación por parte del gobernador, que afirmó: "en el estado de Jalisco no hay ningún tipo de retén de grupos criminales en las carreteras", y se manifestó extrañado de que el cardenal "haya hecho una declaración mediática y no una denuncia formal en su momento" (Reza, 2022). A la reacción gubernamental, los medios reaccionaron profundizando y diversificando el tema de la inseguridad al que mantuvieron en el top de la agenda durante varios días, en pleno ejercicio de su función informativa.

En contraste, como en el caso de la rendición de cuentas, la exigencia ciudadana de resultados frente al principal compromiso de gobierno exhibió la obstinada resistencia a los cuestionamientos a las acciones de gobierno. Pero también la reiterada incomprensión del ejercicio de los medios en una sociedad democrática.

Reflexiones finales

Resulta imposible, en el espacio limitado de este artículo, dar cuenta de la diversidad de aspectos que caracterizan la compleja relación que existe tanto entre las instancias gubernamentales y los medios de comunicación como las que se expresan al interior de los mismos. Ante la imposibilidad de una incursión exhaustiva al tema, hemos optado por una aproximación que resulte ilustrativa, a partir de algunos eventos, sobre la relación contradictoria entre el gobierno y los medios, a la luz de un modelo de comunicación política democrática, que enfatiza las funciones asignadas a los medios para estimular el proceso democratizador.

En el resultado de este análisis, el desempeño de los medios obtiene un saldo favorable. No así el comportamiento exhibido por el Ejecutivo del Estado, que parece obstinado a considerar a los medios como a un adversario a vencer, en lugar de asumir su condición de actores políticos, con plena legitimidad y cuya función principal es coadyuvar al desarrollo de la deliberación política de los asuntos de interés público entre el gobierno y la ciudadanía.

Referencias

ACEVES, F. (2013). Poderes fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, año LVIII, núm. 217.

ALMOND, G. A. y Powell, G. B. (1978). La función de comunicación. En *Política comparada*. Buenos Aires: Paidós.

Artículo 19 (6 de febrero de 2019). Como gobernador, Enrique Alfaro está obligado a tolerar el escrutinio público. *Artículo 19*. En https://articulo19.org/como-gobernadorenrique-alfaro-esta-obligado-a-tolerar-elescrutinio-publico

BAUTISTA FARÍAS, J. (2022). Transparencia y Covid–19 en Jalisco. En J. Larrosa-Fuentes (coord.), *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco*. ITESO.

BBC News Mundo (5 de junio de 2020). Giovanni López: "Justicia para Giovanni", el caso de brutalidad policial que conmociona a México. *BBC News Mundo*. En https://www.bbc.com/mundo/noticias-52935685

BORRAT, H. (1989). El periódico, actor del sistema político. *Análisis 12.*

CASTELLS, M. (1999). *La era de la información. El poder de la identidad. Vol. II*. México: Siglo XXI Editores.

CASTELLS, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.

COPPEDGE, M. (1996). El concepto de la gobernabilidad. Modelos positivos y negativos. En Pnud-Cordes (eds.), *Ecuador: Un problema de gobernabilidad*. Quito.

DAHL, R. (2012). *La democracia*. Barcelona: Ariel.

El Economista (9 de mayo de 2020). Enrique Alfaro y Alfredo del Mazo, los ganadores de la pandemia. *El Economista*.

Etcétera (4 de enero de 2018). Alfaro saca "lista negra" de críticas en su contra y niega ser intolerante. *Etcétera*.

GARCÍA SOLÍS, G. (2 de abril de 2019). Alfaro llama "periodiquito" a medio que revela posible conflicto de interés por licitación. *UDG TV*. En https://archivo.udgtv.com/noticias/alfaro-llama-periodiquito-medio/

GONZÁLEZ, L. (2020). Las confrontaciones entre Alfaro y la prensa. En *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco, 2019*. ITESO.

ITESO (3 de junio de 2015). *Monitoreo de medios impresos. Elecciones locales 2014-2015. Informe Final.*

Infobae (6 de abril de 2020). Enrique Alfaro acusó a Hugo López-Gatell de impedir que entren pruebas de coronavirus a México: "No quiere que veamos la dimensión del problema". *Infobae*.

LASSWELL, H. (1982). Estructura y función de la comunicación en la sociedad. En M. Spá, *Sociología de la comunicación de masas.* Barcelona: Gustavo Gilli.

MACBRIDE, S. (1993). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. México: FCE.

MCCOMBS, M. (2006). *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento.* Paidós Comunicación.

MORLINO, L. (julio de 2015). ¿Cómo analizar las calidades democráticas? *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, núm. 10.

MUÑOZ, H. (2022). Análisis de la cobertura de la pandemia de Covid–19 en portadas de seis portales informativos de Jalisco. En J. Larrosa-Fuentes (coord.), *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco, 2020*. ITESO.

NORRIS, P. y Odugbemi, S. (2010). Evaluating Media Performance. En *Public Sentinel. News Media & Governance Reform.* Washington D.C.: The World Bank

PARTIDO, J. C. (10 de agosto de 2020). Deuda, manejos turbios y recortes, respuesta de Alfaro a la pandemia. *La Jornada*.

REZA, G. (28 de junio de 2022). En Jalisco no hay ningún retén de grupos criminales en las carreteras: Alfaro a líderes religiosos. *Proceso*. En https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/6/28/en-jalisco-no-hay-ningun-reten-de-grupos-criminales-en-las-carreteras-alfaro-lideres-religiosos-288597.html

RODRÍGUEZ, L. (2 de diciembre de 2021). Prioridad, gasto en la publicidad oficial. *El Diario NTR*. En https:// ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=175105

ROMO, P. (24 de marzo de 2020). Jalisco propone bloque regional para enfrentar covid-19. *El Economista*.

ROMO, P. (19 de abril de 2020). Gobierno de Jalisco ordena aislamiento obligatorio y "cero tolerancia" para contener covid-19. *El Economista*.

SERRANO, S. *et al.* (30 de enero de 2019). Sin más recursos, apoyos a mujeres. *El Diario NTR*.

SERRANO, S. (29 de marzo de 2019). Va al basquetbol… y gana licitación. *El Diario NTR*.

THOMPSON, J. (1998). *Los media y la modernidad*. España: Paidós Comunicación.

TUCHMAN, G. (1983). *La producción de la noticia*. Barcelona: Gustavo Gili.

Universidad de Guadalajara (3 de junio de 2015). *Monitoreo de la cobertura informativa de radio y televisión en las elecciones estatales de 2015. Informe Final*.

WOLTON, D. (1992a). La comunicación política: la construcción de un modelo. En Ferry, Wolton *et. al., El nuevo espacio público*. España: Gedisa.

WOLTON, D. (1992b). La comunicación política: la construcción de un modelo. En Ferry, Wolton *et. al., El nuevo espacio público*. España: Gedisa.

18. Alfaro y los medios

Sonia Serrano Íñiguez

La libertad de expresión y el derecho a la información están consagrados en la Constitución mexicana. De esta manera, son indispensables en el ejercicio de la democracia. Sin embargo, su inclusión en la carta magna no garantiza su respeto y menos en un país como México.

Una de las acciones que ponen en riesgo el ejercicio de estos derechos son los ataques desde el poder. En la mayoría de las ocasiones los vemos como hechos aislados, pero la revisión de los casos nos permite identificar patrones de conducta de los actores políticos. En momentos complicados para la prensa en Jalisco, esta revisión de los enfrentamientos que el gobernador Enrique Alfaro Ramírez ha tenido con trabajadores de los medios de comunicación y con los medios en general, pretende ayudar a entender el momento que viven los medios de comunicación en el estado.

El sexenio de Enrique Alfaro Ramírez en Jalisco ha estado marcado la descalificación constante hacia los medios de comunicación, lo que ha derivado en la intervención incluso de organismos internacionales y de defensa de derechos humanos, para alertar sobre los riesgos que esto implica para el ejercicio del periodismo y los derechos constitucionales a la libertad de expresión y al acceso a la información.

La afirmación de que México se ha convertido en el país más peligroso para ejercer el periodismo sin estar en guerra es ya un lugar común. El respaldo de esa afirmación está en los datos: según ha documentado la organización internacional Artículo 19 (2022), en nuestro país se registra una agresión contra un periodista cada catorce horas.

Es por ello que la postura que ha asumido Enrique Alfaro Ramírez ante los medios de comunicación cobra mayor relevancia. Tan solo en 2021, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) había documentado 24 ataques a la prensa por parte del gobierno actual.

A finales de 2021, el presidente de la CEDHJ, Alfonso Hernández Barrón declaró a la prensa:

> Nosotros tenemos documentadas, en lo que va del año, 24 agresiones contra periodistas, que van desde hostigamientos, amenazas, descalificaciones y esto nos habla de una falta de la política de Estado para garantizar el ejercicio periodístico y el respeto a la dignidad de las y los periodistas, (Aguilar, 10 de diciembre 2021).

Los ataques del gobernador hacia la prensa comenzaron desde muy temprano en su administración, cuando empezaron a aprobarse en el Congreso del Estado los cambios en la estructura de gobierno. Enrique Alfaro Ramírez tenía apenas unos meses de asumir el cargo cuando se molestó por los cuestionamientos sobre la desaparición del Instituto Jalisciense de las Mujeres. Eran los primeros días de 2019 y Alfaro Ramírez declaró en una entrevista:

> [...] no voy a entrar en debate con los medios, y menos con esos medios, porque en el fondo de esas posiciones hay otras agendas. Yo les digo a quienes se dedican a desinformar y a decir mentiras flagrantes como la que mencionas de este periódico, está bien, pueden decir lo que quieran. Yo sé realmente cuál es la intención, cuál es el interés, pero para qué polemizar.

Y añadió que en el estado "se respeta el derecho de todos a opinar", para después concluir que "lo que te puedo decir en este caso es información totalmente falsa".

La información a la que se refería fue la que documentó *El Diario NTR Guadalajara* (30 de enero, 2019), en el sentido de que la creación de una nueva Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres no implicaba mayor jerarquía para la atención de la agenda de género y menos la dotación de más presupuesto. Lo anterior, porque en el esquema propuesto por el gobernador Enrique Alfaro al Congreso del Estado para la nueva estructura, se facultaba a dicha Secretaría para atender a grupos considerados vulnerables, como adultos mayores, indígenas y personas con discapacidad.

Además, en cuanto al presupuesto, al elevar al instituto a la categoría de Secretaría se generó una franja burocrática adicional de diecisiete per-

sonas y la titular de la nueva dependencia, en ese momento, Fela Pelayo, lo que implicó que para cubrir el gasto anual de sus salarios y prestaciones se quitara un millón de pesos a la atención de la Alerta de Género, que se decretó por parte de la Secretaría de Gobernación para Jalisco.

Toda esta información se puede consultar en los presupuestos e iniciativas tanto de gasto como de reformas.

Cuando esa información se publicó, el gobernador fue abordado por periodistas para entrevistarlo, durante una gira que realizaba por el municipio de Sayula. Al momento en que un reportero de *NTR* le preguntó sobre el recorte de un millón de pesos a la Alerta de Género, Enrique Alfaro respondió: "eso contéstenselo ustedes solos; no les contesto a mentirosos" (1 de febrero, 2019).

La información era verdad y eso quedó demostrado cuando el gobernador tuvo que aceptar que se modificara su iniciativa para que desde la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres se atendiera de manera exclusiva la agenda de género y no a otros sectores de la población, además de un importante cambio en el presupuesto de ese año para dotarla de más recursos.

Después de estas declaraciones del gobernador, Artículo 19 emitió una alerta dirigida al mandatario, en la que señaló

> [...] es importante recordar que aquellas expresiones estigmatizantes y descalificaciones en contra de medios de comunicación o periodistas generan un clima que impide una deliberación plural y robusta sobre los asuntos públicos y, además, en un contexto de violencia como el que atraviesa México, esas conductas incrementan la vulnerabilidad de las y los periodistas, tal como lo ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Artículo 19, 6 de febrero, 2019).

La molestia de Enrique Alfaro con *NTR* se había ya registrado desde que era alcalde de Guadalajara. En junio de 2017, justo el día en que se publicó en los medios de comunicación la aprobación de la reforma conocida coloquialmente como "Sin voto no hay dinero" y solo porque no se le mencionó como parte de las negociaciones, Alfaro Ramírez dijo: "yo quiero ver a todos esos que escriben tantas cosas de mí, al periódico *Mural*,

al *NTR*, a la *Crónica*, todas esas basuras que escriben cosas todos los días, denigrando, ofendiendo, atacando, ¿qué han hecho aparte de criticar, de atacar, de ofender, de mentir? Eso es lo que hay que cambiar" (El Respetable, 2 de junio, 2017).

En un territorio con los niveles de violencia que hay en México, incluido Jalisco, que contra un sector como es el periodismo se registren agresiones, podría parecer solo una pieza más en el rompecabezas de inseguridad y de no acceso a la justicia. Sin embargo, entender las implicaciones que socialmente tienen estas agresiones es muy importante.

Aunque no de manera exclusiva, los periodistas tienen entre las responsabilidades de su ejercicio hacer realidad los derechos constitucionales a la libertad de expresión y, sobre todo, el derecho a la información. En la búsqueda de ejercer esos derechos, están muchos otros derechos de todas las personas que son protagonistas de las historias que cuenta el periodismo, que es una de las vías por las que se da voz a otros. Por eso, la agresión a los periodistas tiene un doble efecto: se silencia al periodista y se silencia a la sociedad.

En ese silencio, se niegan derechos a la verdad, a la seguridad, a la justicia, a la libertad, al acceso a servicios como salud, educación, movilidad, entre otros.

Al asumirse como presidente municipal de Guadalajara en 2015, el actual gobernador aseguró ser aliado de la prensa, e incluso inauguró un monumento a los periodistas caídos. Sin embargo, en la realidad su relación con la prensa, ante el mínimo cuestionamiento, ha sido distinta.

Periodiquito

El siguiente conflicto con los medios de comunicación fue a raíz de la publicación de las irregularidades registradas en la licitación del contrato de mayor monto en el comienzo del sexenio: el arrendamiento de maquinaria pesada, por más de 3 600 millones de pesos, para el programa denominado A Toda Máquina.

En una investigación sobre este caso, *El Diario NTR Guadalajara* (29 de marzo, 2019) documentó que se violaron las bases de la licitación para permitir la participación de una empresa que no cumplía con los requisi-

tos y dio a conocer que el proveedor beneficiado con dicho contrato, el empresario Guillermo Romo, dueño de la empresa Operadora de Servicios Mega, era la misma persona que unos días después del fallo de esa licitación apareció en las primeras filas de un partido de basquetbol de los Lakers de Los Ángeles, con el gobernador Enrique Alfaro y la diputada local de Movimiento Ciudadano, Mirza Flores.

La legisladora declaró unos días después que las entradas al partido de basquetbol las había pagado un empresario, mientras que el gobernador dijo que él había pagado su boleto.

Al ser abordado por los reporteros sobre este tema, Enrique Alfaro dijo:

> Yo no contesto mentiras, esa va a ser mi posición hoy y todo el sexenio. Cada quien que haga su responsabilidad como juzgue y cada medio sea responsable, yo no me voy a meter a criticar a nadie. Cada quien su responsabilidad, nada más yo les digo una cosa, durante muchos años he hecho una carrera política y ningún periodiquito va a inventarme una historia de corrupción.

Las dos empresas que participaron en la licitación tenían a la misma representante legal que, además, tuvo como anterior empleo las notarías del papá y el hermano del gobernador. Además, la certificación de que la empresa ganadora cumplía con los requisitos salió de la notaría de David Alfaro Ramírez, hermano del mandatario.

El gobernador Enrique Alfaro dio indicaciones a la Contraloría del Estado para que se abriera una investigación y, según sus declaraciones, quedara claro que todo se había hecho correctamente.

La Contraloría abrió dicha investigación y confirmó las irregularidades en la licitación y propuso que se abrieran procesos administrativos contra los funcionarios responsables, turnando el caso al Tribunal de Justicia Administrativa, pero también reservó por cinco años el expediente (El Diario NTR, 14 de abril, 2021).

El caso volvió a tocarse a finales de 2020, cuando en una entrevista con el conductor de televisión Carlos Loret de Mola, el gobernador Enrique Alfaro admitió que el "peor error" de su gobierno había sido asistir al partido de los Lakers. Sin embargo, también aseguró que "en la medida que se ha aclarado el tema también ha quedado manifiesto que no hubo ningún

asunto que ocultar en ese aspecto, fue una licitación abierta, un proceso público que ya revisó la Contraloría, que revisó todo el mundo".

Al ser una investigación concluida, según declaraciones del gobernador, finalmente la Contraloría entregó los resultados vía transparencia, confirmándose las irregularidades. Sin embargo, unos días después de las declaraciones del gobernador, la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa emitió una resolución desechando la investigación de la Contraloría. Vía transparencia se solicitó la sentencia de primera instancia, pero fue negada con el argumento de que la sala que resolvió no la tenía porque la había remitido a la Sala Superior, que tampoco la entregó. A la fecha dicha sentencia no aparece.

Al revisar la cuenta pública de 2019, la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) también confirmó el hallazgo de las mismas irregularidades que señaló la Contraloría en la licitación y las presentó como observaciones en la auditoría de desempeño, mismas que no han sido solventadas.

Finalmente, el funcionario señalado como responsable de las irregularidades en la licitación, Luis Arturo López Sahagún, quien era director general de Abastecimientos de la Secretaría de Administración, renunció al cargo en julio de 2021, pero nunca se le procesó administrativamente, como ordenaron la Contraloría y la ASEJ.

No voy a contestar estupideces

Otro incidente con la prensa se registró en febrero de 2019, cuando propietarios de talleres que realizaban el programa de verificación vehicular en el anterior gobierno se manifestaron afuera de Casa Jalisco, donde el gobernador Enrique Alfaro ofrecía una conferencia de prensa. La periodista de *Milenio Jalisco*, Elsa Martha Gutiérrez, le hizo una pregunta sobre las quejas de los manifestantes, a lo que el gobernador respondió: "¿En serio? Vuelvo a lo mismo que les acabo de decir, aquí hay un gobernador serio, puedo no ser de la simpatía de todos, pero yo no voy a contestar estupideces como esta".

En 2020 Enrique Alfaro rompió relaciones con el periódico *El Informador*, un diario que históricamente ha mantenido una relación estable con los gobiernos en turno, al que incluso reconoció siendo alcalde al llegar

a cien años de publicaciones, al llamarlo "un diario con ideales y principios que siguen vigentes".

Cuando ese periódico publicó una serie de reportajes sobre la violencia en el estado y la manera que impacta en la economía de los jaliscienses, el gobernador lo incluyó entre los "medios basura" que "mienten" y "extorsionan".

Enrique Alfaro afirmó: "Ninguna primera plana de *El Informador* va a poder con la dinámica que tiene hoy nuestro estado, y lo vuelvo a repetir para que si es pasión se les borre a los medios de comunicación. Nosotros no vamos a cambiar dinero por primeras planas".

Ya en la alerta que había lanzado Artículo 19 había llamado al gobernador Enrique Alfaro y a sus colaboradores

> [...] a cumplir con los estándares nacionales e internacionales en materia de libertad de expresión, debiendo fomentar una pluralidad informativa e incluyente a través de la adopción de un discurso favorable para el ejercicio periodístico, ante lo cual deben abstenerse de emitir expresiones estigmatizantes, así como descalificaciones que ponen en mayor riesgo a las y los periodistas e inhiben el debate social sobre el ejercicio del poder público (Artículo 19, 6 de febrero, 2019).

En marzo de 2021 Artículo 19 emitió una nueva alerta contra el gobernador Enrique Alfaro, por el despido del equipo de *MVS Noticias Jalisco*, encabezado por el periodista Víctor Hugo Magaña, un espacio informativo que se había enfocado en temas de derechos humanos, inseguridad e investigación anticorrupción.

Los periodistas lograron acreditar con una serie de mensajes las presiones que se dieron desde las oficinas de Comunicación Social del gobierno del estado, para que la empresa radiofónica los despidiera.

La organización internacional exigió al gobernador Enrique Alfaro "que reconozca que el derecho a la libertad de expresión no debe estar condicionado por los contratos de publicidad, ya que hacerlo constituye censura previa y limita la línea editorial de los medios de comunicación y de las y los periodistas que les conforman" (Artículo 19, 9 de marzo, 2021).

Pero no fueron los últimos pronunciamientos de Artículo 19 sobre la conducta del gobernador Enrique Alfaro. La organización internacional,

especializada en la defensa del derecho a la libertad de expresión lanzó dos alertas más hacia el gobierno de Enrique Alfaro, en diciembre de 2021.

La primera, por la interrupción de una entrevista que realizaban reporteros con el secretario de Salud, Fernando Petersen Aranguren, cuando era cuestionado de la falta de insumos y medicamentos en un hospital por la periodista de Canal 44, Rocío López Fonseca. El gobernador jaló al funcionario a quien ordenó terminar la entrevista, para luego acusar a la periodista de acudir a "reventar" un acto de su agenda (Artículo 19, 10 de diciembre, 2021).

Cientos de periodistas de Jalisco, nacionales y de otros países, firmaron un desplegado en el que afirmaron:

> [...] la censura y la intolerancia han sido un desafortunado sello que ha marcado el sexenio de Enrique Alfaro. Los constantes arranques de enojo y desinterés hacia esta profesión preocupan sobremanera. Ante esa realidad, consideramos necesario recordar al jefe del Ejecutivo estatal que los medios de comunicación no "reventamos" entrevistas.
>
> Por el contrario, realizamos una labor social que nos llena de orgullo y que consiste en exigir rendición de cuentas a nuestras autoridades, sean del partido y/o corriente ideológica que sean (Artículo 19, 10 de diciembre, 2021).

Además, mencionan que, al no ser un hecho aislado, era necesario enfatizar "el clima de linchamiento que genera el gobernador Enrique Alfaro Ramírez hacia los periodistas y medios de comunicación que se atreven a criticar su gestión de gobierno".

En este caso, Artículo 19 rechazó "todo tipo de mensajes que estigmaticen al gremio periodístico, más aún cuando estos son perpetrados por las autoridades", y recordó al gobernador "su obligación de tolerar el escrutinio público por las condiciones públicas de su cargo".

Por su parte, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (Cladem) exigió al gobernador "que cesen las agresiones contra las y los periodistas en el estado, que violentan, además, el derecho a la información de la sociedad jalisciense".

La siguiente intervención de Artículo 19 se registró cuando el gobierno de Enrique Alfaro amenazó con emprender acciones legales contra el periodista Ricardo Ravelo Galó y el portal de periodismo *SinEmbargo*,

cuando se dio a conocer que en un juicio penal que se sigue en Estados Unidos un testigo mencionó presuntos vínculos del gobernador Enrique Alfaro con el crimen organizado.

En esa ocasión, Artículo 19 (28 de diciembre, 2021) señaló que es "sumamente preocupante que el gobernador pretenda censurar información e inhibir el flujo de información sobre temas de interés público, pues como funcionario debe garantizar el derecho fundamental a informar y estar informados", y consideró delicada "la utilización de instituciones judiciales y/o administrativas para provocar esa censura, abusando incluso de figuras como las medidas cautelares para intentar bajar notas periodísticas de inmediato y sin resolverse los procesos legales de fondo".

La organización Artículo 19 pidió al gobernador

> [...] desistir de su demanda contra el periodista Ricardo Ravelo Galó así como abstenerse de cualquier otra acción que vulnere la integridad y la labor periodística de Ricardo. Por el contrario, le instamos a garantizar su libertad de expresión y proteger el derecho de las y los ciudadanos a ser informados sobre temas de interés público (28 de diciembre, 2021).

Finalmente, en un hecho que no estuvo ligado directamente a acciones del gobernador Enrique Alfaro, pero que se registró en el territorio que gobierna, las organizaciones internacionales Artículo 19 y Reporteros sin Fronteras se pronunciaron contra el asesinato de dos policías que custodiaban la antena de transmisión de Canal 44, el cual ocurrió el 28 de diciembre de 2021.

Artículo 19 destacó que el ataque a las instalaciones de Canal 44 se dio después que en este medio de comunicación entrevistó a Ricardo Ravelo sobre la censura en torno a su trabajo publicado en *SinEmbargo*.

Tras el ataque a los guardias de seguridad, la Fiscalía del Estado se apresuró a minimizar los hechos y señalar que no había elementos que pudieran determinar que los presuntos responsables tuvieran la intención de ingresar a las instalaciones de alguno de los medios de comunicación que se encuentran en la zona.

Como respuesta, Artículo 19 y Reporteros sin Fronteras lamentaron que esas declaraciones se hicieran sin abrir una investigación todavía y sin además tomar en cuenta el protocolo homologado de investigación de

delitos contra la libertad de expresión, por lo que ambas organizaciones exigieron que el caso se averigüe considerando la labor periodística de Canal 44 como eje principal.

Por ello, se pidió que la Fiscalía General de la República atrajera las investigaciones del caso y que la Fiscalía local brindara todas las facilidades para ello; al gobernador Enrique Alfaro le solicitaron abstenerse de deslegitimar la labor de las personas periodistas y de cometer cualquier acción que inhiba el ejercicio de la libertad de expresión, y por el contrario coordinar acciones que prevengan la producción y reproducción de la violencia contra la prensa, mientras que al Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y periodistas, se le solicitó que tomara las medidas idóneas para garantizar la seguridad de las instalaciones de Canal 44 y de quienes ahí laboran.

La otra violencia

Desde que se diseñó el proyecto político del gobernador Enrique Alfaro Ramírez, cuando en 2009 se postuló a la presidencia municipal de Tlajomulco de Zúñiga, se apostó por dejar a un lado la comunicación a través de los medios tradicionales para aprovechar las redes sociales. Para ello se crearon nuevas empresas, encargadas de todo el proceso: Euzen, para el diseño y contenido de las campañas; La Covacha, para la producción audiovisual; e Indatcom para "pautar" los contenidos por internet.

El método fue novedoso y fresco. Sin embargo, de manera paralela se tejió un esquema para desacreditar y dejar de depender de los medios tradicionales e incluso se diseñó una especie de área denominada "Machete", desde donde se realiza guerra sucia contra adversarios políticos y periodistas.

En una investigación que realizó *El Diario NTR Guadalajara* los recursos entregados por gobiernos de Movimiento Ciudadano, tanto municipales como estatal, se habían pagado hasta el primer trimestre de 2020 un total de 660 cheques que sumaban más de 316 millones de pesos de recursos públicos a esas tres empresas (23 de junio, 2020).

Trabajadores del programa "Machete" confirmaron en entrevistas anónimas que la forma en que trabajaban era con granjas de *bots*, es decir,

cuentas falsas, para manipular tendencias en redes sociales, posicionando temas y *hashtags*.

Para documentarlo, *NTR* utilizó las herramientas UnionMetrics y MentionMapp sobre el uso del *hashtag* #AlfaroParaPresidente, y encontró que surgió y se reprodujo a través de cuentas que tenían similitudes como no mostrar fotografías de perfil ni portada o incluso compartir las mismas imágenes; además, que ese *hashtag* se movió de manera paralela con otros como #FRENAAA.

Pero la apuesta por las redes sociales no ha significado que los gobiernos del estado y de los municipios en que ganó Movimiento Ciudadano en el área metropolitana de Guadalajara hayan dejado de invertir en lo que se conoce como medios de comunicación tradicionales. Tan solo en los primeros tres años del actual gobierno estatal, se destinaron al área de Comunicación Social 575.8 millones de pesos, apenas 10% menos de lo ejercido en el mismo periodo por el anterior gobernador, Jorge Aristóteles Sandoval, reiteradamente cuestionado por el gasto excesivo en publicidad.

El gasto en difusión en Jalisco es principalmente acaparado por los medios electrónicos, especialmente por la televisión privada. Sin embargo, en revisiones puntuales a los pagos que se realizan desde las diferentes dependencias de gobierno, lo que sí puede advertirse es el uso discrecional de los recursos públicos para comunicación social, sin tomar en cuenta el mensaje que se requiere ante determinados momentos o el impacto que pueda tener un medio de comunicación.

Un ejemplo claro es que la estación de radio informativa de mayor rating en Jalisco, según mediciones formales, *Radio Metrópoli*, no recibió publicidad para las campañas con motivo de la pandemia de coronavirus.

El manejo discrecional de los recursos para publicidad ha tenido también un efecto sobre los contenidos editoriales, que es complejo documentar, porque son acuerdos que no se establecen por escrito, pero que ha tenido consecuencias delicadas como el despido de periodistas, de conductores de espacios informativos o de control absoluto sobre enfoques informativos. Esto ha sido a petición de quienes han ocupado la Dirección de Comunicación Social e incluso, en ocasiones, directamente del gobernador.

Las reuniones del gobernador y su equipo de comunicación con dueños y directivos de medios de comunicación para definir el enfoque que

se dará a determinado tema se han registrado en diferentes momentos del actual gobierno. La más reciente fue para solicitar a los medios de comunicación que al abordar el tema de la desaparición de personas, delito en el que Jalisco se ubica en primer lugar nacional, se priorice la localización de personas por encima de los casos nuevos.

¿Por qué los medios de comunicación ceden ante estas presiones? La respuesta podría parecer obvia, pues tienen una alta dependencia económica de la publicidad oficial, pero esta también se origina por la falta de regulación en la asignación de los contratos desde el gobierno del estado.

Para muchos medios de comunicación no contar con publicidad oficial se ha convertido en un ahogo, pues la publicidad pagada desde la iniciativa privada es mínima y ante las crisis económicas permanentes del país se reduce cada vez más. Los medios que han logrado sobrevivir con anunciantes diversos al gobierno son mínimos o han tenido que acudir al subsidio de otras empresas del mismo propietario.

Hay otras empresas que han tenido que desaparecer ante la falta de recursos, como las ediciones locales del periódico *La Jornada*, así como del semanario *Proceso*, mientras que los periódicos locales han optado por reducir sustancialmente su número de páginas o incluso de días en los que circulan con impreso.

Otra consecuencia importante es que la crisis económica ha llevado a los medios de comunicación locales a deshacerse de sus periodistas con diferentes criterios. Algunos han optado por prescindir de quienes tienen más altos salarios o más tiempo laborando, lo que se refleja de manera importante en la baja de la calidad periodística, pues se pierde experiencia y especialización. Otros han optado por trabajar con menos personal, aumentando la carga para quienes conservan el empleo, o eliminar las prestaciones laborales.

En Jalisco, la mayor parte de los medios de comunicación se han quedado con el personal mínimo indispensable, lo que les permite apenas sacar el trabajo del día a día.

La falta de un modelo de financiamiento adecuado, que no dependa exclusivamente de la publicidad oficial, podría no considerarse una responsabilidad del gobierno actual ni lo fue de los anteriores, que también usaron esta partida del presupuesto para presionar a los medios de comunicación. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que los recursos públicos

que se utilizan para comunicación social no son del gobernante sino de los jaliscienses.

En distintas ocasiones se ha planteado en Jalisco la posibilidad de proponer una ley que regule la forma en que se gastan los recursos públicos destinados para comunicación. En discusiones anteriores sobre este tema las conclusiones no han avanzado, pues desde los medios de comunicación también hay quien considera que no hay manera de que exista una relación sin intereses entre medios y gobierno cuando hay recursos públicos de por medio.

Una opción para el financiamiento de medios de comunicación, sobre todo utilizada por algunos medios independientes, es el financiamiento de las organizaciones internacionales y los proyectos de periodismo de investigación colaborativo, desde donde pueden obtenerse recursos para la producción de proyectos o reportajes.

El problema con esta vía de financiamiento es que prácticamente se usa para un proyecto en concreto y no hay apoyos permanentes. Además, la mayor parte de las bolsas de financiamiento solo pueden utilizarse para la producción de material y no para el sostenimiento de un medio de comunicación, ya que no pueden pagarse salarios ni gastos ordinarios de comunicación y transporte.

El panorama para el periodismo en Jalisco es uno de los más oscuros en muchos años, aunque aun así en el estado se hace periodismo de investigación y de alta calidad.

Pero el ejercicio de estos derechos no puede quedar a la voluntad de las autoridades, no solo por el poder económico que tienen en la asignación de presupuestos para publicidad, sino también por las condiciones de violencia que generan.

Referencias

AGUILAR, F. (10 diciembre de 2021). Hay al menos 24 agresiones contra periodistas en Jalisco: CEDHJ. *UDG TV*. En https://udgtv.com/noticias/al-menos-24-agresiones-contra-periodistas-en-jalisco-CEDHJ/

Artículo 19 (9 marzo de 2021). Gobierno de Jalisco presiona a MVS Occidente y despide a periodistas. *Artículo 19*. En https://articulo19.org/gobierno-de-jalisco-presiona-a-mvs-occidente-y-despide-a-periodistas/

Artículo 19 (28 de diciembre de 2021). Gobernador de Jalisco censura y emprende acciones legales contra el periodista Ricardo Ravelo. *Artículo 19*. En https://articulo19.org/gobernador-de-jalisco-censura-y-emprende-acciones-legales-contra-el-periodista-ricardo-ravelo/

Artículo 19 (18 agosto de 2022). Primer semestre de 2022: La impunidad y negación ante la violencia extrema contra la prensa persiste. *Artículo 19*. En https://articulo19.org/informe-semestral-2022/

El Respetable (2 de junio del 2017). Alfaro llama "basura" a Mural, NTR y Crónica. Periódico Mural. *El Respetable*. En https://elrespetable.com/2017/06/02/alfaro-llama-basura-a-mural-NTR-y-cronica/

HERNÁNDEZ FUENTES, M. (1 de febrero de 2019). "No les contesto a mentiros", dice Alfaro sobre desaparición del IJM. *El Diario NTR*. En https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=118464

SERRANO ÍÑIGUEZ, S., Pilar Pérez, J., Pereira, D. y Hernández Fuentes, M. (30 de enero de 2019). Sin más recursos, apoyos a mujeres. *El Diario NTR*. En https://www. ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=118219

SERRANO ÍÑIGUEZ, S. (29 de marzo de 2019). Va al basquetbol y gana licitación. *El Diario NTR*. En https://www. ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=122574

SERRANO ÍÑIGUEZ, S. y Rodríguez, L. (23 de junio de 2020). Pagan 316 millones de pesos a empresas de comunicación. *El Diario NTR*. En https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=150607&fbclid=IwAR2HfUemb2ymkvw1xa9kkzjHwQkpuK7JoYo5l3O9CiXfuEho7DE4u7CXA3I

SERRANO ÍÑIGUEZ, S. (14 de abril de 2021). ATM fue irregular, señala Contraloría. *El Diario NTR*. En https://www. ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=164949

VÁZQUEZ, J. (6 febrero de 2019). Como gobernador, Enrique Alfaro está obligado a tolerar el escrutinio público. *Artículo 19*. En https://articulo19.org/como-gobernador-enrique-alfaro-esta-obligado-a-tolerar-el-escrutinio-publico/

19. Élites de poder y fragmentación organizativa

Alberto Arellano Ríos

Introducción

Este apartado analiza las asociaciones empresariales de Jalisco durante el periodo de 2018 a 2021. Sin embargo, este corte temporal considera procesos de larga duración. En este miramiento se analiza cómo el empresariado tapatío y jalisciense se desenvuelve y transforma sociopolíticamente. Esto permite notar que en la larga duración los empresarios son parte de una élite que articula, junto con la clase política e instituciones como la Iglesia católica, el poder local y regional. De ahí que en conjunto participen en la cohesión de Jalisco frente a otros procesos, instituciones y actores nacionales o globales. Esta mirada o consideración es estructural.

Pero si se analiza con detalles los procesos a lo largo del tiempo se observa que estos no son homogéneos, ni hay grandes bloques en el curso de la historia, salvo como una estrategia analítica y expositiva. El acontecer y la coyuntura dan cuenta de situaciones conflictivas y cooperativas en los procesos de cambio político, social y económico. En este sentido, desde la década de 1980 hay un entorno de mayor competencia e intensidad en la esfera pública, frente a lo que aconteció anteriormente. Se observa que se trastoca un orden en donde se vivió periodos de auge, desarrollo y estabilidad, pero donde se acordaba de manera soterrada. Ahora, hay actores, entre ellos los empresarios locales, con poderes de veto en las decisiones y proyectos políticos y con una vida pública más activa. Ante esta situación, el capítulo enfatiza que las temáticas de crecimiento económico se dan en un entorno de libertades democráticas y en una esfera pública más intensa.

El texto analiza al empresariado como élite que participa *en* y *del* poder, local y regional. Da cuenta de las dinámicas sociopolíticas desde la década de 1980, sus transformaciones y los nuevos mecanismos de interacción. Hace un mapeo de actores y organizaciones empresariales que contribuyen a la articulación del poder en Jalisco. También informa de los mecanismos que existían en el régimen autoritario, para luego, en la llamada "transición a la democracia", describir las posiciones otorgadas en el gabinete estatal, principalmente; es el apartado que valora la participación del empresariado en la política. Se detiene en el periodo 2018-2021 para relatar algunos elementos en los que se estima su papel en la esfera pública: su participación como un actor relevante pero que todavía no va en detrimento de otros actores y sectores en los asuntos públicos. Aquí se delinean las organizaciones empresariales, los actores y sus trayectorias, que condicionan sus asociaciones de intereses. No está de más precisar que el documento es de divulgación.

Los empresarios locales en una posición de poder estructural

Las asociaciones empresariales son "asociaciones de intereses" donde se forman y articulan los intereses de los empresarios, pero que, por encima de todo, se encaminan a obtener poder, recursos o influencia sobre las políticas estatales, o bien en ámbitos sectoriales de la esfera pública. El concepto de *asociaciones empresariales* se adopta por considerarlo de mayor neutralidad. Esto frente a términos como "grupos de interés", "lobbies" u "organizaciones de intereses". Además, el concepto implícitamente considera la heterogeneidad de las formas organizativas y no reduce el objeto a una definición de carácter nominal (Jordana, 2005, p. 291).

Desde tal consideración se debe comprender su papel y función, donde las asociaciones de intereses le dan sentido a la democracia, y estas tienen cabida en sociedades complejas, abiertas y con una amplia participación en la esfera pública (Jordana, 2005, p. 292). En el ámbito académico, mientras la tradición anglosajona les otorga un papel mayor por encima de los partidos, en la línea europea se les sitúa en un rango cooperativo. Cabe decir que del estudio de las asociaciones de intereses se

erigen perspectivas como la pluralista, corporativa, económica y marxista (véase Jordana, 2005).

En el marco mínimo anterior, y por lo que toca al empresariado tapatío, este ha tenido en su historia y desenvolvimiento sociopolítico dos vertientes. Una lo ubica como una élite que forma y articula el poder local y regional. Se mira a los empresarios como parte de la élite. Eso es así porque ninguna institución del sector público logra, en un territorio concreto, tener el control total y cuenta con una proporción de los recursos estratégicos (Peña, 1993). De ahí que el dominio unitario se dé por fuera de las mismas instituciones formales. En específico, por medio de alianzas, patronazgos y redes de relaciones que se interconectan informalmente (Peña, 1993, pp. 27 y 42). La otra, y en un entorno de mayor apertura democrática desde la década de 1980, lo visualiza como actores, individuales y colectivos, que se insertan en la esfera pública defendiendo sus intereses inicialmente, para luego participar activamente en la política partidista. El camino partió desde las asociaciones empresariales.

En las dos últimas décadas del siglo XX y las dos primeras del siglo XXI, la élite que deviene del sector empresarial demostró abiertamente que sus ligas con la política son fundamentales. Tanto, que gobernantes, empresariado e Iglesia católica forman una élite de poder cuyas relaciones son endogámicas desde hace siglos. La historiografía ubica sus raíces desde la conformación de Nueva Galicia, en la medida que es una élite abierta a integrar a nuevos miembros mediante mecanismos muy selectivos. De ahí que se integren a su modo de interactuar en su interior: el matrimonio ha sido el mecanismo más efectivo.

Pero durante el periodo que se va a valorar en este apartado (2018 a 2021), un ejemplo palpable de lo anterior es la propia familia del gobernador Enrique Alfaro Ramírez. Por ejemplo, su primo, Miguel Alfaro Aranguren, es cabeza empresarial de este racimo familiar y fue presidente de la Cámara de Comercio de Guadalajara (Canaco Guadalajara). Familiares cercanos también son los Herrejón Alfaro, del sector inmobiliario (Castillo, 2019).

Al respecto se debe decir que no es casualidad que el sector inmobiliario sea la industria en donde los empresarios tapatíos y de abolengo se refugien e inviertan. La industria de la construcción es un campo de negocios que implica poco riesgo: es muy rentable cuando se tienen contactos privilegiados con los gobiernos y con ello se obtienen jugosas ganancias.

Una percepción generalizada es que desde que Movimiento Ciudadano (MC) gobierna el área metropolitana y, posteriormente, todo el estado, se dio un *boom* inmobiliario.

Contiguos a este racimo familiar, y privilegiados en la coyuntura, se encuentran otros empresarios, tales como Raymundo Gómez Flores. También están en el sector inmobiliario familias como los Leaño. Otros empresarios de alta influencia son el dueño de Motormexa: Juan Arturo Covarrubias Valenzuela; José Medina Mora, quien fue presidente de Coparmex a nivel nacional; Javier Arroyo Chávez, dueño de Farmacias Guadalajara, y Francisco Javier Mayorga Castañeda, de la industria agroalimentaria y quien estuvo en los gabinetes de Jalisco y el gobierno federal. Estos dos últimos empresarios son muy reconocidos pero no siempre ejercen su poder e influencia en el empresariado (Castillo, 2019).

Se suman a estos actores los empresarios de origen libanés, Dau, Dipp y Hemuda. Destaca en esa lógica cercana al poder político el caso del fallecido Enrique Dau Flores, quien fue uno de los hombres más poderosos de Jalisco, al tener el encargo de asesor del exgobernador Aristóteles Sandoval Díaz (Castillo, 2019).

El listado anterior son los empresarios que forman parte de esa élite que articula el poder local y regional. Pero en lo que toca a la vida política contemporánea, los empresarios en Jalisco tienen dos momentos. Uno está ligado a los mecanismos de interacción con el régimen autoritario y el otro, a un entorno formalmente democrático. En el primero hay una participación política más limitada e intereses soterrados de la esfera pública: el Banco Refaccionario de Jalisco, el Consejo de Colaboración Municipal (Vázquez, 1984) y la vicepresidencia de Guadalajara son los espacios y mecanismos que se consideran en esta etapa.

Posteriormente estos mecanismos dejan de operar y, en un entorno de apertura, se da una participación política más activa en defensa de sus intereses en la esfera pública vía las cámaras. En su momento se llegó a señalar que había un "estilo Coparmex", y que desde estos espacios el PAN se nutría de cuadros que originaron llamado "el neopanismo". En este proceso se comienza a cuestionar a los gobiernos del PRI, lo cual condujo a una mayor participación pública, a posiciones en el gobierno (Arellano, 2009) y luego, abiertamente, en la política partidista para competir y obtener puestos de elección popular.

En la llamada "transición política a la democracia" los empresarios locales, aun siendo parte de una élite de poder, se enfrentaron abiertamente en la arena pública al último gobierno del PRI y primero del PAN. Fueron los gobiernos priistas de Guillermo Cosío y Carlos Rivera, y el panista de Alberto Cárdenas. Lo más probable es que haya sido una etapa de ajuste en el que se asumen como sujetos concretos que se preparan para competir por el poder político. El problema que dio origen a las desavenencias fue por el entorno de inseguridad pública generalizado: el secuestro y asesinato de algunos empresarios en lo particular (Arellano, 2008).

En materia de peso económico los empresarios tapatíos transitaron por otros dos grandes momentos. Si bien llegaron a influir en la economía nacional como resultado del periodo de industrialización protegido por el Estado interventor, durante el proceso de apertura económica que inició en los años de 1980 fueron perdiendo importancia. El empresariado tapatío, en la apertura económica y comercial, no logró vincularse con el exterior. Los grupos Urrea, Fragua, Sidek y Canadá, que en las décadas de 1970 y 1980 proyectaban un empresariado tapatío muy fuerte, no pudieron establecer alianzas estratégicas o de coinversión con las empresas extranjeras. Razón por la cual perdieron peso económico respecto a otros grupos empresariales del país. No supieron leer el momento del cambio económico dadas sus características culturales y su trayectoria histórica. Esto provocó que el capital de los tapatíos se refugiara en sectores de poco riesgo, especulación, protección o aislamiento. Por ejemplo, el mercado de suelo urbano, inmobiliario o de rentas económicas seguras (Chavarín *et al.*, 2020).

Una característica de los empresarios de Jalisco es que tienen una conducta depredadora. Es decir, se acercan mucho al gobierno como cliente para obtener beneficios privados a través de estrategias diversas, en detrimento de la competencia económica y de beneficios colectivos. De ahí que las alianzas y redes familiares, de amistad y hasta de corrupción sean fundamentales. Con base en esta idea, Antonio Sánchez (2020) identificó tales prácticas en el periodo 1982-2012. Para ello analizó los grandes proyectos de inversión de los gobiernos de Jalisco. Así identificó a los promotores del proyecto, los esquemas de asignación de las inversiones, la interacción entre funcionarios gubernamentales y empresarios para sostener tal idea (Sánchez, 2020, pp. 67-91).

Los empresarios en la vida política del estado

En los procesos políticos, los empresarios, al inicio de la tercera década de este siglo, llegaron a ser actores distinguidos que compiten por encabezar los gobiernos. En este proceso los municipios de Zapopan y Guadalajara fueron determinantes para desde aquí proyectarse y poder aspirar a la gubernatura de Jalisco. En específico fueron los casos de Pablo Lemus Navarro y Juan José Frangie. Para colocarse en esta situación, acontecieron varias coyunturas que implicaron reajustes de los mecanismos de colaboración antes existentes, en las que los gobiernos de Tlajomulco de Zúñiga, Zapopan y Guadalajara fueron los ámbitos de donde se partió para que el régimen político tuviera reajustes.

Los gobiernos de Guadalajara y Tlajomulco formaron una amalgama de actores provenientes de diversos partidos políticos, grupos empresariales, la sociedad civil y de los medios de comunicación. Desde 2010 se construyeron redes que explican que el movimiento naranja posteriormente obtuviera el control del Gobierno del Estado. Mención especial merece el Gobierno de Zapopan, pues en él se perfiló una élite ejecutiva de origen netamente empresarial. Además se formaron en las instituciones de educación superior privadas: Universidad Panamericana (UP), Tecnológico de Monterrey, ITESO (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente) y UNIVA (Universidad del Valle de Atemajac) (Arellano, 2018).

Los empresarios durante el periodo 1983-2021

En los gobiernos de Jalisco, ya sean del PRI, PAN o MC, los empresarios han tenido una participación importante. Fue el gobierno de Enrique Álvarez del Castillo, en la década de 1980, el que abrió los espacios del Poder Ejecutivo. Las posiciones fueron en niveles de dirección. Posteriormente los gobiernos siguientes, sin importar el origen partidario, los integraron como secretarios en el gabinete estatal, sobre todo en el sector económico y administrativo (véase el anexo).

Además de estos espacios políticos, en el ámbito de la esfera pública muchos organismos no concebían la participación ciudadana sin los empresarios. En los diversos entes gubernamentales que consideraban a

la ciudadanía, los empresarios tenían posiciones para externar su punto de vista. Los grupos empresariales, en tanto asociaciones de interés (Jordana, 2005), fueron privilegiados al hacer suya la representación social y, en su nombre, suscribir acuerdos, programas, pactos y planes con el poder político. Su capacidad persuasiva, negociadora y de presión, y como resultado de ser parte de la élite que articula el poder local y regional (Peña, 1993), explicó su papel en el proceso de formulación, diseño e implementación de las diferentes políticas y programas gubernamentales (Arellano, 2008).

Los empresarios fueron, y son, los preferidos del gobierno para participar en actos públicos y dialogar en privado. La realidad ensalzó la premisa de que "atender y promover la participación" se limitaba y comprendía únicamente como la participación activa del empresariado (Arellano, 2008: 127-130).

Un organismo importante de encuentro y disputa fue el Consejo del Comité de Adquisiciones (órgano encargado de vigilar las compras del Gobierno del Estado), y en él los empresarios estaban representados. Este organismo, junto con otros que consideraban la participación ciudadana, hacían que se manifestarán sus tendencias y estrategias de presión, lo cual mutó hacia una participación político-partidaria.

Como se mencionó párrafos atrás, fue el gobierno de Guillermo Cosío el que abrió espacios del gabinete a empresarios en puestos de secretarios. Fueron los casos de Ignacio Montoya (Finanzas) y Enrique Dau (Desarrollo Urbano). El gobierno interino de Carlos Rivera lo hizo con Gustavo Martínez Guitrón (Promoción Económica), Carlos González Lozano (Turismo) y Eugenio Pelayo (Vialidad) (véase el anexo).

En la misma línea siguieron los gobiernos panistas. Alberto Cárdenas llamó a José Levy (Finanzas), Sergio García (Promoción Económica), Francisco Mayorga (Desarrollo Rural), Carlos Petersen (Desarrollo Urbano) y Leopoldo Montelongo (Vialidad). El gobernador Francisco Ramírez hizo lo propio con Guillermo Martínez (Administración/Educación), José Luis Macías (Desarrollo Urbano), Abraham González (Promoción Económica/Administración), Horacio González (Turismo), y Enrique Dau (Comisión Estatal de Agua y Saneamiento). El gobierno de Emilio González Márquez integró al gabinete a Guillermo Martínez (Promoción Económica), Óscar García (Finanzas), Aurelio López (Turismo), José

Luis de Alba (Administración/Finanzas) y Herbert H. Taylor (asesor) (véase el anexo).

El gobierno priista de Jorge Aristóteles invitó al gabinete a José Palacios (Promoción Económica), Jaime Robles (Innovación, Ciencia y Tecnología) y José Gallegos (Turismo). En tanto que con el gobernador emecista Enrique Alfaro fueron los casos de Germán Ralis (Turismo), Ernesto Sánchez (Desarrollo Económico), Alejandro Guzmán (Coordinador de Economía), Xavier Orendáin (Gabinete Económico) y Carlos González (Proyectos Regionales) (véase el anexo).

Además, en el gobierno de Enrique Alfaro se crearon coordinaciones o puestos de acompañamiento. Por ejemplo, Alejandro Guzmán Larralde fue nombrado coordinador del gabinete de Economía, y Carlos González Lozano fue el encargado de Proyectos Estratégicos Regionales. En tanto que en el gabinete se encontraban Germán Ernesto Ralis Cumplido como secretario de Turismo y Ernesto Sánchez Proal como secretario de Desarrollo Económico.

Al mismo tiempo que los empresarios eran reclutados y formaban parte del gobierno, los organismos empresariales eran, como se planteó al inicio, asociaciones de intereses no solo para posicionar temas y agendas, sino que eran espacios para catapultar carreras y cuadros políticos.

Las asociaciones empresariales y sus dirigencias (2018-2021)

A diferencia de otros empresarios del país, por ejemplo, de los de Monterrey, el empresariado tapatío organizacionalmente está más fragmentado en más asociaciones de interés que responden a un sector o grupo de actividades económicas específicas. Se conglomeran donde son fuertes por historia o cultura. Se ubican en el sector terciario: servicios, turístico y comercial, así como la industria de la construcción, inmobiliario, pecuario o agroindustrial. Esta característica provocó que Guadalajara fuera llamada la gran ciudad de la pequeña industria (Arias, 1985).

Cabe reiterar que son actividades de menor riesgo, pues los empresarios están protegidos o impulsados por el poder político. En este sentido, este apartado se referirá a las cámaras del sector económico

que demuestran "mayor peso" o presión hacia el gobierno o de fuerte liderazgo empresarial en la esfera pública. En otras palabras, y como se mencionó, las asociaciones empresariales son esos entes colectivos que tratan de incidir en las decisiones políticas, obtener una parte de dicho poder o simplemente cuestionar el sentido de las políticas y programas e influir en la esfera pública. Empero, las asociaciones empresariales tienen orígenes, peso y trayectorias diferenciadas. Algunas de siglos y otras como resultado de la llamada globalización y la nueva era de las tecnologías de la información. Por lo tanto, este apartado hace un inventario de las asociaciones empresariales.

El inventario de asociaciones empresariales inicia con la Cámara Nacional de Comercio (Canaco) Guadalajara. Esta cámara fue fundada en 1888 por don Juan Somellera, con dos propósitos fundamentales muy claros: 1. agrupar y organizar al gremio empresarial, y 2. ser una institución promotora del progreso en la ciudad. Para 1997, la organización se actualizó y enfocó hacia el sector terciario. En el periodo aludido fueron presidentes, primero, Xavier Orendáin de Obeso (2018-2020), y después, Raúl Uranga Lamadrid. Cuando Orendáin de Obeso dejó la presidencia fue nombrado coordinador de Crecimiento y Desarrollo Económico del gobierno de Jalisco.

Le sigue la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) Jalisco, que busca que el sector empresarial demuestre su responsabilidad social e impulse el desarrollo de las empresas, así como ser el portavoz de sus propuestas, mediante programas y servicios que apoyen a la competitividad del empresario de Jalisco. En el periodo aludido fue encabezada por Mauro Garza Marín (2017-2020) y Carlos Villaseñor Franco (2020-2022). Cabe precisar que Mauro Garza fue nombrado secretario técnico de la Mesa de Reactivación Económica en Jalisco (MREJ), que hizo frente a la pandemia por covid-19.

Toca el turno al Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ). Este consejo es un organismo de representación industrial que busca ser la voz de los industriales ante el gobierno y la sociedad. Sus acciones pretenden que haya un alto impacto que mejore el ambiente de negocios que permita generar riqueza. Rubén Masayi González Uyeda era el coordinador del CCIJ.

Otra asociación empresarial muy importante es la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC). Este organismo empresarial

busca representar, apoyar y fortalecer a las empresas constructoras por medio de la gestión, asesoría, capacitación, formación profesional e integración de nuevas tecnologías en este sector. En 2022 la CMIC contaba con 9 000 empresas afiliadas en 44 delegaciones en la república mexicana. Su presidente en Jalisco era Carlos Del Río Madrigal.

Una organización que ha tenido mucha importancia por la política de vivienda y que en la práctica hace ciudad sobre las políticas de desarrollo urbano es la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de la Vivienda (Canadevi) Jalisco, que agrupa básicamente a las empresas del sector inmobiliario.

En esta constelación de asociaciones empresariales, un lugar importante como sector es el que ocupa la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (Canirac), debido a la importancia de este sector económico en las actividades turísticas y de servicios en el estado. En el año 2021 la presidía Mario Alberto Ávalos González.

Mención especial merece la Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (Canieti). Si bien cuenta con más de 85 años de vida en nuestro país, Jalisco, al ser el "Silicon Valley", tiene un papel relevante que la convierte en una organización de servicios en dinámicas globales. La Canieti es una institución de interés público, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, diferente al de cada uno de sus afiliados, la cual se constituyó en el marco de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones. En esta organización están afiliadas mil empresas de todo México; Dina Grijalva Varillas era la presidenta en la sede de Occidente.

El Consejo Regulador del Tequila A. C. (CRT) es una organización dedicada a inspeccionar y certificar el cumplimiento de la Norma Oficial del Tequila, así como a promover la protección de esta bebida con base en los principios de calidad y elementos culturales. Aglutina a los sectores que conforman esta agroindustria, y busca establecer políticas y procedimientos para la consecución de sus objetivos. Este sector es muy importante porque con la denominación de origen hay una política que protege al sector. Su presidente era Miguel Ángel Domínguez Morales.

La Cámara de la industria alimentaria de Jalisco (CIAJ) fue fundada en 1942, y en ella se agrupan las empresas dedicadas a la elaboración, empaque y transformación de alimentos y bebidas para consumo humano del estado

de Jalisco. Su propósito es generar oportunidades para toda la industria alimentaria con un futuro sustentable. La producción y exportación de *berries* y la cadena que hay a su alrededor son uno de los elementos más visibles de esta industria. En el periodo 2021-2022, Antonio Lancaster Jones González fue presidente.

La Asociación de Hoteles de Jalisco A.C. (AHJAL) es una asociación que ofrece a sus agremiados la representación de intereses comunes, así como vinculación y sinergia para identificar oportunidades de negocios, información para la toma de decisiones y estrategias para el desarrollo de capacidades y mejora de la competitividad. Su presidente era Juan Carlos Mondragón Castañeda, de Candlewood Suites Guadalajara-Galerías.

Cuadro 19.1. Las principales asociaciones empresariales de Jalisco y sus dirigentes (2018-2022)

Asociación empresarial	Dirigente
Canaco-Guadalajara	Xavier Orendáin de Obeso/Raúl Uranga Lamadrid
Coparmex-Jalisco	Mauro Garza Marín
CCIJ	Rubén Masayi González Uyeda
CMIC	Carlos Del Río Madrigal
Canadevi-Jalisco	Diego López de Lara de Obeso/Rafael Pelayo
Canirac	Mario Alberto Ávalos González
Canieti	Dina Grijalva Varillas
CRT	Miguel Ángel Domínguez Morales
CIAJ	Jacobo Cabrera Palos/Antonio Lancaster Jones González
Ahjal	Juan Carlos Mondragón Castañeda

Fuente: elaboración propia. SD: Sin Dato.

Los empresarios durante la pandemia de covid-19

Una de las acciones más importantes por las cuales el Gobierno de Jalisco reconoció la importancia política del empresariado en el diseño y la implementación de las políticas públicas, con intenciones de legitimarlas e incrustarlas

en el discurso de la gobernanza, fue la instalación de la llamada Mesa de Reactivación Económica de Jalisco (MREJ), para hacer frente a secuelas y crisis que dejó la pandemia por covid-19. La MREJ formó parte del Plan Estratégico de Reactivación Económica de Jalisco, y se conformó con representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los sectores de la iniciativa privada, municipios, academia, sociedad civil y sindicatos.

A reserva de que la MREJ se estudie dentro de un plan en los esquemas de gobernanza o para aminorar los efectos de la pandemia, aquí conviene resaltar su integración y cómo las asociaciones empresariales participan en un ente en el que no se cuestiona mucho su función y posición. La MREJ después de revisar el diagnóstico de la salud, consideró las siguientes líneas de acción para elaborar un plan más detallado:

- Equilibrio presupuestal: que incluye el plan de austeridad y la reorientación del gasto público.
- Programas económicos: se refiere a la reapertura gradual de los sectores productivos de Jalisco.
- Detonadores estratégicos: los sectores prioritarios para la reactivación económica.
- Financiamiento: opciones de financiamiento para el desarrollo.
- Sistema de seguimiento y monitoreo: seguimiento puntual de las etapas.

El plan destacó el diseño de un programa para micro y pequeños empresarios. El coordinador de Crecimiento y Desarrollo Económico, Alejandro Guzmán Larralde, resaltó que el programa era medular ante el cierre de cientos de negocios y pérdidas de miles de empleos. En el año 2020 estuvieron en esta mesa Jacobo Cabrera Palos, presidente anterior de la Ciaj; Aldo De Anda García, presidente de la Canirac; Carlos Del Río Madrigal, presidente de la Cmic; Guillermo Del Río Ochoa, representando a la Canieti; Mauro Garza Marín, de parte de la Coparmex; Miguel Ángel Landeros Volquarts, presidente del Consejo Mexicano de Comercio Exterior; Rubén Masayi González Uyeda, del CCIJ; Marcela Michel López, presidenta de la Ciaj; Juan Carlos Mondragón Castañeda, de Ahjal; Xavier Orendáin de Obeso, por parte de la Canaco, y Carlos Villaseñor Franco, en ese momento presidente de la Coparmex. Y como se pudo observar en su integración, el sector empresarial participó con el 25% de los asientos en la MREJ.

Para concluir

El desenvolvimiento del empresariado tapatío y jalisciense en el sistema político local se debe entender a partir de dos ideas o ámbitos. Por un lado, son miembros de la élite de poder que articula el poder local y regional de un territorio; y por el otro, en su expresión organizacional en que hay nuevos mecanismos de interacción sociopolítica. Durante el siglo XX, y en un entorno de régimen autoritario, la relación y los acuerdos eran en privado y mediante tres espacios: el Consejo de Colaboración Municipal, el Banco Refaccionario y la Vicepresidencia de Guadalajara. El poder político y el poder económico, mediados por la Iglesia católica, se entendían, por lo que la ciudad y el estado vivieron sus mejores momentos de estabilidad económica y urbana. Luego, en un entorno de apertura comercial y política, desde la década de 1990 y en lo que se lleva del siglo XXI, las asociaciones empresariales comienzan a tener una vida política y pública más activa. Se observa cómo las organizaciones se insertan en el gobierno y la vida pública, para concretizarse en posiciones de poder político y en la vida partidista.

Los mecanismos de interacción se readecuan. Igualmente se observa que los empresarios están muy fragmentados económica y organizativamente. La existencia de más asociaciones empresariales en función de conformar un sector económico evidencia una característica organizacional que obliga también a que igual ellos tengan que trabajar de manera coordinada. Las asociaciones empresariales que dan cuenta de esa fragmentación, pero que más participan en la vida pública, son nueve. Aunque dependiendo de la coyuntura, las organizaciones empresariales son más activas y ejercen presión, no trastocan en lo fundamental los elementos de buen entendimiento que, como élite, han construido y tenido con el poder político.

Con base en la evidencia se observó que desde la década de 1980 gobiernos estatales le otorgan posiciones al empresariado de Jalisco, principalmente en el área económica o en la administración de los recursos financieros. Las carteras son: Promoción Económica, Turismo, Administración y Finanzas. Por algún tiempo, en la década de 1990 y la primera década del siglo XXI, la participación ciudadana se limitó o circunscribió al empresariado. Ahora la constelación de actores e instituciones es más amplia.

De ahí que en un entorno de mayor pluralismo político es necesario y urgente que las posiciones de los empresarios en organismos de par-

ticipación ciudadana transiten de esquemas consultivos al codiseño, la cocreación y la cogestión. Pero que tampoco les sea otorgado mucho peso público en detrimento de otros sectores civiles y sociales. Sería bueno considerar un porcentaje máximo de su participación para integrar estos organismos, por ejemplo, de 30%. Y que los esquemas asociativos en la llamada sociedad civil, si bien tienen relación con organizaciones empresariales, su ligazón es por medio de figuras del derecho civil o dirigida hacia el tercer sector (asociaciones civiles, voluntariados, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, de asistencia social, derechos humanos, entre otras).

Finalmente, una cuestión, sin caer en el riesgo de normar y reglamentar prácticas, es que haya mecanismos de vigilancia, transparencia y publicidad para que organismos plurales de ética y vigilancia aminoren la conducta depredadora de los empresarios, esto significa disminuir los atisbos de corrupción que implica que hay en contubernio con el poder político. El debate no es simplemente jurídico, sino que implica tener en cuenta y desmarañar las redes de amistad, familiares y gremiales que indican que hay prácticas y conductas desde aquellas que se puden considerar éticamente cuestionables, hasta las cercanas a actividades delictivas. La idea es enfatizar que haya mayores y mejores esquemas de sana y mínima competencia que el mercado exige.

Referencias

ARELLANO-RÍOS, A. (2008). Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco. *Desacatos*, 26, pp. 119-134.

ARELLANO-RÍOS, A. (2009). Empresarios y cambio político en Jalisco. *Acta Republicana. Política y sociedad*, 8(8), pp. 41-54.

ARELLANO-RÍOS, A. (2018). Los gabinetes de Movimiento Ciudadano en los ayuntamientos de la Zona Metropolitana de Guadalajara. En A. Arellano (coord.), *Procesos y estructuras en élites mexicanas*. Ciudad de México. El Colegio de Jalisco-UAM, Unidad Lerma.

ARIAS, P. (1985). *Guadalajara, la gran ciudad de la pequeña industria*. Zamora. El Colegio de Michoacán.

CASTILLO, A. (14 de febrero de 2019). Guadalajara 477, una historia desde el poder. *El Diario NTR*. En https://www. ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=119339

CHAVARÍN, R., Chagollán M., González V. y Ríos J. G. (2018). Grupos económicos jaliscienses en la transición de la apertura económica (1980-2010). En R. Chavarín y C. Riojas (coords.), *Rezagos de la economía de Jalisco en la apertura económica (1980-2015)*. Ciudad de México. Universidad de Guadalajara-Arlequín.

JORDANA, J. (2005). La acción colectiva y asociación de intereses. En M. Caminal Badia (ed.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Tecnos.

PEÑA, G. (1993). Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas. En J. Padua y A. Vanneph (coords.), *Poder local y regional*. Ciudad de México. El Colegio de México-CEMCA.

SÁNCHEZ-BERNAL, A. (2020). La conducta depredadora del gobierno de Jalisco, 1983-2012. En R. Chavarín, y C. Riojas. (coords.), *Rezagos de la economía de Jalisco en la Apertura Económica (1980-2015)*. Ciudad de México. Universidad de Guadalajara-Arlequín.

VÁZQUEZ, D. (1984). El sistema mixto para la captación de recursos y toma de decisiones relativas al desarrollo urbano. Un estudio de caso. *Encuentro*, núm. 4. El Colegio de Jalisco.

Anexo

Cuadro 19.2. Empresarios en los gobiernos de Jalisco, 1983-2022

Gobernador	Empresario	Procedencia: ramo u organismo empresarial	Cargo
Enrique Álvarez del Castillo (1983-1989)	Gabriel Covarrubias Ibarra	Inmobiliarias	Tesorero general
	Pedro Jiménez González	Restaurantero	Jefe de Planeación
Guillermo Cosío Viadurri (1989-1992)	Ignacio Montoya González	Industria textil	Secretario de Finanzas
	Enrique Dau Flores	Industria de la construcción	Secretario de Desarrollo Urbano
Carlos Rivera Aceves (1992-1995)	Gustavo Martínez Guitrón	Sidek	Secretario de Promoción Económica
	Carlos González Lozano	Industria zapatera	Diputado y secretario de Turismo
	Eugenio Pelayo López	Industria hulera	Secretario de Vialidad
Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001)	José Levy García	Coparmex	Secretario de Finanzas
	Sergio García de Alba	Canacintra	Secretario de Promoción Económica
	Francisco Mayorga Castañeda	CAJ	Secretario de Desarrollo Rural
	Pablo Gerbert Stump	Canaco	Secretario de Turismo
	Carlos Petersen Biester	Industria de la construcción	Secretario de Desarrollo Urbano
	Leopoldo Montelongo Jiménez	CICJ	Secretario de Vialidad

Cuadro 19.2. Empresarios en los gobiernos de Jalisco, 1983-2022

Gobernador	Empresario	Procedencia: ramo u organismo empresarial	Cargo
Francisco Ramírez Acuña (2001-2007)	Guillermo Martínez Mora	Coparmex, Sopas Maruchan	Secretario de Administración/ Secretario de Educación
	José Luis Macías Romano	CICJ	Secretario de Desarrollo Urbano
	Abraham González Uyeda	Sello Rojo (industria lechera)	Secretario de Promoción Económica/ Secretario de Administración
	Horacio González Pardo	Canaco	Secretario de Turismo
	Enrique Dau Flores	Industria de la construcción	Comisión Estatal del Agua y Saneamiento (CEAS)
Emilio González Márquez (2007-2013)	Guillermo Martínez Mora	Coparmex, Sopas Maruchan	Secretario de Promoción Económica
	Óscar García Manzano	Inversionista y directivo de empresas	Secretario de Finanzas (cargo que ocupó hasta el mes de mayo de 2008)
	Aurelio López Rocha	Empresario, industrial y miembro del Consejo de Administración en Guadalajara del World Trade Center	Secretaría de Turismo
	José Luis de Alba González	Concesionario de la firma Apple	Secretario de Administración/ Secretario de Finanzas
	Herbert Arthur Taylor	Empresario inmobiliario	Coordinador General de Innovación y Desarrollo del Gobierno del Estado

Cuadro 19.2. Empresarios en los gobiernos de Jalisco, 1983-2022

Gobernador	Empresario	Procedencia: ramo u organismo empresarial	Cargo
Jorge Aristóteles Sandoval Díaz (2013-2018)	José Palacios Jiménez	Empresario joyero y CCIJ	Secretario de Promoción Económica
	Jaime Reyes Robles	CCIJ y Canieti	Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología
	José de Jesús Gallegos*	Industria inmobiliaria	Secretario de Turismo
Enrique Alfaro Ramírez (2018-2024)	Germán Ernesto Ralis Cumplido	Consejo Regulador de la Industria de la Cadena Productiva del Maíz, Masa y Tortilla, y Canirac	Secretario de Turismo
	Ernesto Sánchez Proal	Canieti, empresa Jabil y empresario de la industria del calzado	Secretario de Desarrollo Económico
	Alejandro Guzmán Larralde	Canaco y Centro de Análisis Estratégico Empresarial	Coordinador de Economía
	Xavier Orendáin de Obeso	Canaco	Coordinador de Crecimiento y Desarrollo Económico del Gobierno de Jalisco
	Carlos González Lozano	CCIJ, Canaco y Concamin	Director de Proyectos Estratégicos Regionales

*Víctima de homicidio el 9 de marzo de 2013.

Fuente: elaboración propia.

20. Desarrollo económico: ni todo es blanco, ni todo es negro

Virginia Romero Jiménez

Los resultados en materia económica son admisibles, pero distan aún del objetivo planteado por el mismo gobierno en el Plan Estatal para consolidar a Jalisco como líder nacional en aportación de valor económico y social. En el balance, un aspecto positivo es el diálogo bidireccional y respetuoso con el sector empresarial. El mayor reto que ha enfrentado ha sido el de garantizar la seguridad pública.

En referencia a los indicadores estratégicos, se advierte un cumplimiento deficiente, que en gran medida podría justificarse por la pandemia, pero se requiere alinear todas las acciones para lograr el desarrollo económico de Jalisco y, más aún, en una etapa de recuperación post-pandemia.

Introducción

Realizar un balance a la mitad del camino se antoja necesario, pero a la vez retador. Porque al margen de las acciones que se anuncian con bombo y platillo, este ejercicio —al menos desde mi perspectiva— debería tener como base lo que por ley está obligado a ejecutar el Gobierno del Estado. Una vez que se ha cumplido con lo mínimo establecido por la legislación, podríamos decir que todo lo demás "es ganancia".

Ante la premisa antes expuesta y para dotar al análisis de la mayor objetividad posible, esta participación estará construida con base en lo

propuesto en el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco, en su planteamiento correspondiente al desarrollo económico. El plan fue publicado en el año 2019, y tan solo unos meses después —a inicios del 2020—, surgieron los primeros casos de la covid-19 en México, lo que afectó de manera directa e indirecta muchos de los esfuerzos en todos los ejes de gobierno, no solo en materia económica, tanto en Jalisco como en el resto del país. De ahí que en este balance deberíamos tener en claro tres elementos: el primero, el Plan Estatal (2019); el segundo, la actualización del Plan Estatal (2021), después de los efectos más devastadores de la pandemia ocasionada por la covid-19; el tercero, los resultados de estos primeros tres años de gobierno.

Expectativa frente a realidad

En el eje de desarrollo económico, en el Plan Estatal se plasmó como objetivo de gobernanza:

> [...] consolidar a Jalisco como líder nacional en aportación de valor económico y social, integrando la ciencia y la tecnológica (sic) al desarrollo de cadenas productivas estratégicas que impulsen el capital humano, creativo y emprendedor de nuestra población, así como el aprovechamiento de los recursos naturales de todas nuestras regiones de manera responsable, incluyente y sostenible (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco [SPPC], 2019, p. 122).

Aunque el objetivo suena ambicioso, lo interesante es desmenuzar cómo este se tradujo en indicadores, acciones y —más importante aún— cuáles son sus efectos en el desarrollo económico y social.

Para alcanzar el objetivo económico, en el Plan Estatal 2019 se plantearon tres indicadores estratégicos:

1. Mejorar la posición de Jalisco en la tabla de clasificación nacional en PIB per cápita.
2. Incrementar la población ocupada con ingresos superiores a los dos salarios mínimos.
3. Mejorar la posición en el índice de competitividad estatal del IMCO.

En la versión del Plan Estatal actualizado en 2021, se sustituye el indicador de la población ocupada con ingresos mayores a dos salarios mínimos por el siguiente:

- Posición nacional en la medición de menor porcentaje de población en condición de pobreza laboral.

En esta misma versión (2021), se adiciona un nuevo indicador estratégico:

- Posición del indicador subnacional de mejora regulatoria

Ahora que ya conocemos los indicadores estratégicos que se han planteado en este ejercicio de gobierno, analicemos cómo va cada uno de ellos.

En referencia a la posición de Jalisco en la tabla de clasificación nacional en el PIB per cápita, en el plan 2019 se había planteado llevar a la entidad de la posición número 13 (línea base) a la 12 en 2021, y a la 11 en 2024. Esta meta se replanteó en la versión actualizada del plan, donde se propone alcanzar la posición número 12 en el 2024. ¿Cómo vamos a la mitad del camino? De acuerdo con el monitoreo de indicadores del desarrollo (MIDE), al 31 de diciembre de 2021, Jalisco se encontraba en la posición número 12 a nivel nacional en el PIB per cápita. De acuerdo con esta medición, la meta planteada tanto en la primera versión del plan como en la versión actualizada se cumplió.

El indicador correspondiente a la población ocupada con ingresos superiores a los dos salarios mínimos se eliminó en la versión actualizada del plan 2021. Aun así, vale la pena analizar cómo se comportó este indicador en relación con los tres primeros años, ya que muchas de las acciones de gobierno en materia económica debieron estar encaminadas a alcanzarlo. Como línea base de este indicador, en 2018 Jalisco contaba con 1 905 237 personas que percibían ingresos superiores a los dos salarios mínimos. La meta planteada para 2021 era que este número se incrementara a 1 964 870 personas, es decir, un aumento de 3%. ¿Cómo vamos? De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), al cuarto trimestre de 2021 las personas con más de dos salarios mínimos sumaban 1 650 135, lo cual representa una disminución de 13% respecto al indicador planteado en un inicio. Si bien es cierto que la covid-19 afectó al empleo y, por ende, a este indicador, también debemos considerar el incremento que tuvo el salario mínimo en estos tres años. A pesar de que se ha observado una recuperación postcovid en la ocupación laboral, la calidad de

los empleos todavía no alcanza los niveles de 2019. Recordemos que la ENOE no solo mide el empleo formal, sino también el informal. Mientras que el incremento en el salario mínimo y la reforma federal a la subcontratación afectaron la remuneración formal, no hicieron lo mismo con el trabajo informal.

De acuerdo al Plan Estatal 2019, se había propuesto mejorar la posición de Jalisco en el índice de competitividad estatal del IMCO, de modo que la entidad pasara de la posición número 6 a la 5 en 2021 y a la 4 en 2024. ¿Cómo vamos? De acuerdo a los datos reportados por el MIDE, al 31 de diciembre de 2021 Jalisco llegó a la posición número 5. Lo anterior quiere decir que se alcanzó el indicador conforme a lo planeado.

Hay dos indicadores cuyos resultados solo podremos conocer al final del sexenio, ya que se incorporaron en el plan actualizado 2021. Será valioso tenerlos presentes. El primero corresponde a la pobreza laboral. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), al segundo trimestre de 2021 (tomado como línea base), Jalisco se encontraba en el lugar número 4 de la posición nacional en la medición de menor porcentaje de población en condición de pobreza laboral. La meta planteada para 2024 es que el estado se mueva a la posición número 3. Hoy desconocemos si tal meta se alcanzará, pero, como decía mi abuelo: "al tiempo" lo sabremos.

El otro indicador tiene que ver con la posición del estado en el Indicador Subnacional de Mejora Regulatoria. De acuerdo al Observatorio Nacional de Mejora Regulatoria, el reporte estatal de este indicador estipula que en 2019 Jalisco ocupaba la posición número 10. La meta planteada para 2024 es llegar a la número 4. Sin duda, es positivo incluir este indicador en el plan actualizado, ya que alineará a las diferentes secretarías de la Coordinación del Gabinete Económico para simplificar la apertura de empresas y su operación.

Proyectos estratégicos en perspectiva con el tercer informe de gobierno

En el Plan Estatal 2019 también se plasmaron proyectos estratégicos de los que vale la pena enlistar algunos y contrastarlos con el *Tercer informe de gobierno*.

A Toda Máquina: "El objetivo principal del programa es devolver la justicia social al campo incrementando la productividad. Consiste en equipar a los 121 municipios con vocacionamiento agrícola, con módulos de maquinaria de buena calidad, con garantía y mantenimiento incluido [...]" (SPPC, 2019, p.123). De acuerdo al *Tercer informe de gobierno*, "hasta septiembre de 2021, a través de 'A Toda Máquina' se habían llevado a cabo obras con un valor de 5 686 millones de pesos, lo que representa 56.4% más que el valor de adquisición de la maquinaria del programa" (Gobierno de Jalisco, 2021, p. 618). Más allá de los resultados de este programa, varios medios de comunicación pusieron en entredicho la adjudicación y los costos del proyecto, señalamientos que tuvieron que ser documentados y analizados por la Contraloría del Estado y posteriormente turnados a la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa, donde se resolvió que no se encontraron elementos que acreditaran faltas graves, por lo que se concluyó que no había infracciones, y, por lo tanto, tampoco hubo sanciones. De cualquier forma, hasta cierto punto el programa se vio empañado ante la opinión pública.

Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria: "El objetivo principal es garantizar la seguridad alimentaria de los jaliscienses atendiendo de manera inmediata y efectiva el cumplimiento de las normativas en este sector y las posibles contingencias sanitarias [...]" (SPPC, 2019, p.123). De acuerdo con el *Tercer informe de gobierno*:

> ... en 2021, el Gobierno de Jalisco invirtió 26 230 810.22 pesos para mejorar las condiciones de sanidad en el sector agroalimentario de Jalisco, mediante la construcción, rehabilitación y modernización de infraestructura; la adquisición de equipamiento, maquinaria y material biológico, y apoyos en equipamiento de la cadena de suministro (Gobierno de Jalisco, 2021, p. 634).

Lo que falta por entender es el impacto de esta inversión en la práctica.

Jalisco Plataforma Logística: "Consiste en posicionar a Jalisco como el *hub* de soluciones intermodales y logísticas más importante del país, detonando e impulsando proyectos e inversiones para el mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria, específicamente de carga; ferroviaria y terrestre [...]" (SPPC, 2019, p. 123).

De acuerdo con el *Tercer informe de gobierno*:

> … se diseñó la plataforma electrónica Visor Logístico, una solución tecnológica desarrollada por el Gobierno de Jalisco para integrar a todos los actores del ecosistema logístico, brindando soluciones de comercio, inversión, conocimiento e información, a través de servicios aduanales, transporte, mensajería, comercio internacional, estadísticas, enlaces a entidades públicas y privadas para conocer sus programas y regulaciones tanto nacionales como internacionales, transferencia de conocimiento, oferta inmobiliaria y de talento, entre otras. Al 30 de septiembre de 2021, se registraba un avance de 90% en la implementación de la segunda y última fase del Visor Logístico (Gobierno de Jalisco, 2021, pp. 656-657).

El avance que se reporta en el *Tercer informe de gobierno* ofrece poca claridad para saber si realmente se conseguirá que Jalisco sea el centro logístico más importante del país.

Industria de la Movilidad Eléctrica: "Consiste en impulsar en Jalisco la instalación de empresas proveedoras del sector de motocicletas y vehículos eléctricos […]" (SPPC, 2019:123). De acuerdo con el *Tercer informe de gobierno*, a través del programa Jalisco Competitivo, en 2019 se otorgaron apoyos por 5.4 millones de pesos a seis compañías para que se convirtieran en proveedoras de empresas de la cadena de valor de movilidad eléctrica, con el objetivo de sustituir importaciones. Gracias a estos apoyos, en 2021 se concretó la sustitución de 45 componentes importados y se colocaron pedidos por 3.7 millones de dólares, lo que significa que por cada millón de pesos invertidos por el gobierno de Jalisco se logró la sustitución de importaciones con un valor aproximado de 13.7 millones de pesos. Aunque se presume un avance en la cadena de suministro, el resultado dista mucho de la instalación de empresas proveedoras de vehículos eléctricos, como se había anunciado desde el inicio del sexenio.

Plan Estatal de Energía:

> El objetivo es garantizar la suficiencia energética de Jalisco mediante el desarrollo de proyectos de generación de energía sustentable y limpia; de transmisión y distribución de energía en el territorio, dando certidumbre a la continuidad de las principales actividades productivas; buscando la gene-

> ración de insumos energéticos de calidad, apegados al cumplimiento de los acuerdos internacionales como el de la COP21 (Conferencia de las Partes) de París sobre el Cambio Climático [...] (SPPC, 2019, p. 124).

De acuerdo al Tercer informe de gobierno:

> ... se registran avances en la implementación de las acciones contempladas [...] Suministro eléctrico. Generación a gran escala. En 2019, 18% del consumo eléctrico en el estado se generó en centrales privadas; al 30 de septiembre de 2021, en el estado se generaba 73% de la energía consumida y 33% de esa energía provenía de fuentes renovables. La meta para 2024 es que el estado produzca 100% de la energía que requiere (Gobierno de Jalisco, 2021, p. 704).

La narrativa de la posible reforma eléctrica federal hizo que se impulsara el Plan Estatal de Energía. Ahora que la iniciativa fue desechada en la Cámara de Diputados del Congreso federal, habrá que evaluar al final del sexenio cómo evoluciona el plan energético de Jalisco.

Trabajo, de Competencias y Habilidades del Capital Humano:

> El objetivo principal es dotar a los jaliscienses con las competencias técnicas necesarias para mejorar las condiciones de empleo o acceder a un trabajo digno y con condiciones de protección social; incluidas competencias para el empleo por cuenta propia. Se busca, además, promover la equidad y la igualdad laboral entre hombres y mujeres (SPPC, 2019, p. 124).

De acuerdo al *Tercer informe de gobierno*, se tenía destinado un presupuesto de 8.5 millones de pesos para capacitaciones para el empleo; pero, por motivo de la pandemia, este recurso se redireccionó al Programa Federal de Apoyo al Empleo. La pandemia cambió la realidad del mercado laboral, por lo que el objetivo de este proyecto estratégico está aún más vigente. Sin embargo, también se requiere una mejor estrategia para entender y adaptar las políticas públicas y los programas para la empleabilidad, ya que todo lo que antes de la pandemia se hacía en relación con atracción y desarrollo de talento, ahora quedó obsoleto, hasta cierto punto. La gran interrogante es si el Gobierno del Estado será lo suficientemente ágil para

reconvertir sus programas y políticas de empleabilidad de acuerdo con la nueva realidad laboral de Jalisco.

Adicionalmente, había varios programas enfocados a la actividad turística, como Marcas Turísticas de Jalisco; Guadalajara, Capital del Entretenimiento y Grandes Eventos; Clúster de la Industria de Reuniones; y Turismo Religioso. Al ser el sector turístico uno de los más golpeados por la pandemia ocasionada por la covid-19, es imposible medir su avance; de hecho, en el *Tercer informe de gobierno* se abordan acciones de reactivación del sector. El reto para los próximos tres años consistirá en reactivar a Jalisco y posicionarlo como referente turístico en los diferentes mercados.

Qué se hizo durante la pandemia en temas económicos

Si hay algo que analizar dentro de este balance parcial de la gestión gubernamental, es el desempeño de la Administración durante la contingencia sanitaria, que ha impactado de manera notable los planes, proyectos y acciones de estos tres años.

Dentro de la evaluación sobre el manejo de la pandemia en la entidad, podríamos calificar como positivo el diálogo oportuno con los sectores en las diferentes mesas que se instalaron. Como resultado de estas mesas, donde participaba el sector público, el empresarial y la academia, se lograron respuestas rápidas y multidisciplinarias.

A diferencia del gobierno federal, donde los apoyos para la protección al empleo y a las empresas como fuentes de trabajo fueron prácticamente nulos, en Jalisco se articularon algunos programas de apoyo en el 2020, año en el que se registraron los efectos económicos más devastadores por el confinamiento, donde la mayoría de los sectores, salvo los esenciales, tuvieron que cerrar u operar de forma parcial. En el cuadro 20.1 se muestra el tipo de apoyos que se otorgaron en la entidad, el presupuesto destinado a cada uno y el enfoque con el que se crearon, de acuerdo con los sitios oficiales del gobierno de Jalisco para comunicar lo relacionado con la pandemia.

Cuadro 20.1. Programas de apoyo para empresas durante 2020 para disminuir los efectos de la covid-19

Nombre del programa	Presupuesto asignado	Enfoque
Reinicia para Emprendedoras de Alto Impacto	$69 067 670.50 (sesenta y nueve millones sesenta y siete mil seiscientos setenta pesos 50/100 M. N.)	Apoyo desde 10 000 hasta 100 000 pesos a fondo perdido para micro y pequeñas empresas lideradas por mujeres.
Reactiva	$270 000 000.00 (doscientos setenta millones de pesos mexicanos)	Incentivos económicos para MIPYMES de los sectores industrial, comercio, servicios, artesanal y de comercio exterior para reconversión, equipamiento, certificaciones, asesoría, capacitación, promoción y generación de demanda y eficiencia energética.
Plan Jalisco covid-19 Protección al Ingreso	$660 000 000.00 (seiscientos sesenta millones de pesos mexicanos)	Apoyo económico de 5 000 pesos a las personas con actividades de autoempleo o subempleadas de manera formal o no formal en actividades económicas no formales que se vean afectadas en sus fuentes de ingresos.
Plan Jalisco covid-19Protección al Empleo Formal	$390 000 000.00 (trescientos noventa millones de pesos mexicanos)	Apoyo económico de 10 000 pesos a fondo perdido por cada trabajador registrado ante el IMSS hasta por 10 empleados, es decir, hasta 100 000 pesos.
Reinicia	$180 000 000.00 (ciento ochenta millones de pesos mexicanos)	Apoyo para artesanos, unidades económicas, colegios privados, nómina y capital de trabajo.

Fuente: elaboración propia con datos de los sitios https://coronavirus.jalisco.gob.mx/secciones/e/ y https://reactivacioneconomica.jalisco.gob.mx/programas/

Si bien es cierto que los programas de protección al empleo se lanzaron en el primer cuatrimestre del año en algo que podríamos catalogar como de reacción rápida, estos programas se quedaron cortos para prevenir la baja en el empleo de personas de más de sesenta años y de mujeres.

Las convocatorias de los programas Reactiva y Reinicia estuvieron listas a partir de julio; pero, en la mayoría de los casos, la operación de los apoyos se entorpeció por la burocracia, la saturación, una incipiente plataforma tecnológica y la falta de información clara hacia el usuario.

Como consecuencia, las buenas intenciones de los programas se quedaron atascadas en la ejecución y los apoyos tardaron en llegar.

Además de los programas emergentes para las empresas, el 19 de mayo de 2020, el gobierno de Jalisco pidió al Congreso del Estado su autorización para solicitar un crédito por 6 200 millones de pesos, basándose en dos argumentos: la necesidad de crear y sostener empleos y contribuir a reactivar la economía. Al constituir deuda, el recurso se tendría que aplicar en proyectos de obra pública. De acuerdo al segundo reporte del Comité de Evaluación y Seguimiento, con fecha de diciembre de 2020, a noviembre de ese año solo se había ejercido el 19% de la deuda. Si lo que el gobierno buscaba era reactivar la economía y recuperar el empleo, lo que podría señalarse fue su falta de rapidez para ejercer el recurso y con este detonar la reactivación y el empleo, como se tenía previsto.

Además, la comunicación con el Gobierno federal durante el pico más álgido de la pandemia no fluyó como debería para formar un frente común en pro del ingreso de las personas. Así que, prácticamente, el Estado afrontó la situación solo con los recursos con los que contaba.

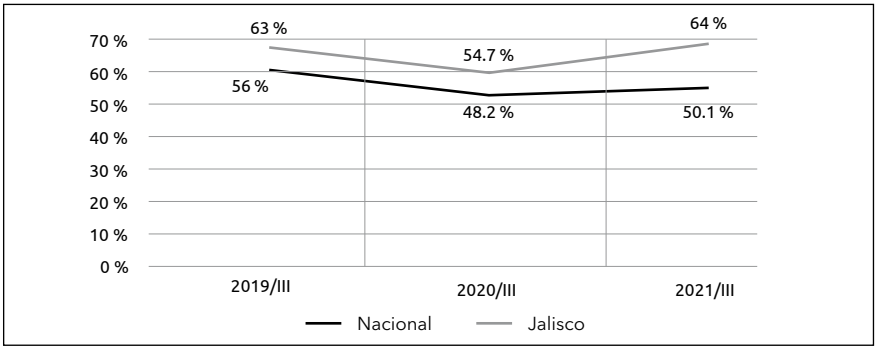
¿Percepción es realidad?

Aunque en los apartados anteriores el balance tomó en cuenta los indicadores, los proyectos presentados por la propia autoridad y el avance de estos, también es importante conocer la percepción del sector empresarial de la entidad. Para ello, me referiré a dos estudios: DATA Coparmex (2021) y Expectativas Económicas del Sector privado Jalisciense (2021).

DATA Coparmex es una herramienta que permite medir 10 indicadores que muestran de forma sencilla los retos de las entidades federativas en temas económicos, laborales, de Estado de derecho y de desempeño gubernamental. La periodicidad de este levantamiento es cuatrimestral. Del estudio destacan tres indicadores: Más Seguridad, México sin Corrupción y Marcaje a mi Gobierno.

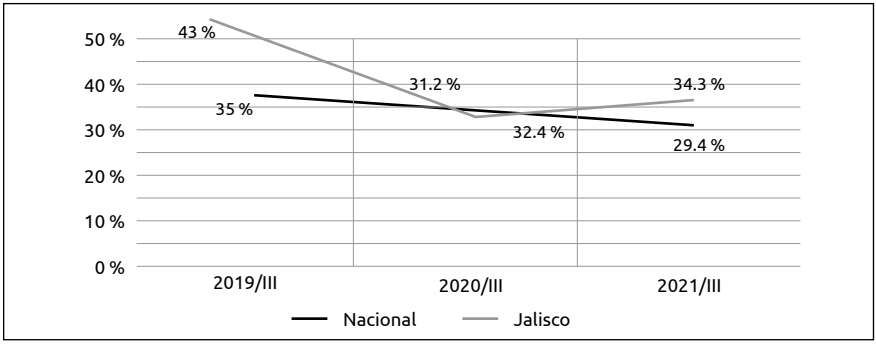
Más Seguridad mide el porcentaje de socios Coparmex víctimas de un delito en el último año. Como se muestra en la gráfica 20.1, en 2019, 63% de los socios Coparmex en Jalisco manifestaron haber sido víctimas de algún delito, mientras que la media nacional se encontraba en 56%. Al

cierre de 2021, 64% de los socios manifestaron haber sido víctimas de un delito, mientras que la media nacional descendió a 50%. Entre los delitos mencionados se encuentran robo total o parcial de vehículo, mercancía, dinero o equipo; extorsión; fraude bancario; delito informático; fraude al consumo del establecimiento y daños intencionales a la empresa.



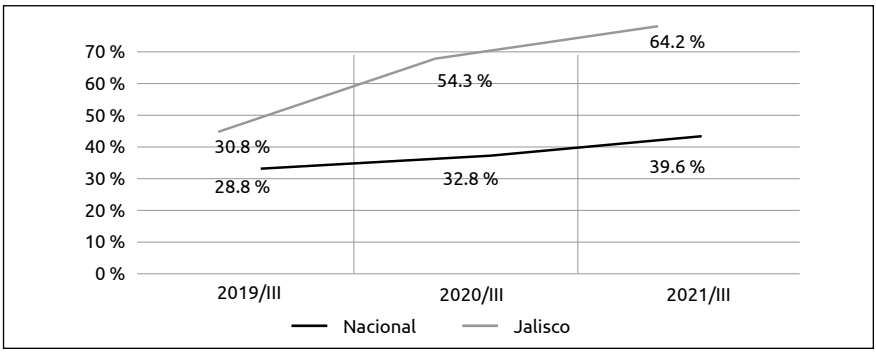
Gráfica 20.1. Evolución del indicador más seguridad en Jalisco
Fuente: elaboración propia con información de DATA Coparmex.

México sin Corrupción mide el porcentaje de socios Coparmex víctimas de la corrupción en el último año. Como se muestra en la gráfica 20.2, en 2019, 4% de los socios manifestaron haber sido víctimas de corrupción, número que disminuyó en casi 10 puntos porcentuales a finales del año 2021, aunque se mantuvo por arriba de la media nacional.



Gráfica 20.2. Evolución del indicador México sin Corrupción en Jalisco
Fuente: elaboración propia con datos de DATA Coparmex.

Marcaje a mi Gobierno mide el porcentaje de socios Coparmex que piensa que su gobernador está cumpliendo con los objetivos para los que fue electo. Este es el indicador que ha mostrado mayor crecimiento, ya que en 2019 la evaluación aprobatoria alcanzaba apenas 30% y para 2021 se situó en 64%, además de mantenerse por arriba de la media nacional, como se muestra en la gráfica 20.3.



Gráfica 20.3. Evolución del indicador Marcaje a mi Gobierno en Jalisco
Fuente: elaboración propia con datos de DATA Coparmex.

Considero aquí un hecho que nos debería llevar a la reflexión: ¿qué sucedió para que, aunque el indicador de seguridad haya crecido en la entidad, de acuerdo con lo reportado en DATA Coparmex, la aprobación de los socios respecto al cumplimiento del gobernador se haya duplicado en tres años? Seguramente influyen muchos factores. Señalo un par que me parece un buen punto de partida para considerar. En primer lugar, mientras que el gobierno federal ha alimentado la narrativa de la polarización para atacar al sector empresarial, en la entidad, el diálogo y entendimiento han hecho lo opuesto. En segundo lugar, según DATA Coparmex, el gran crecimiento en la aprobación se dio en 2020, por lo que podemos intuir que la manera en que el gobierno estatal afrontó los problemas económicos durante la pandemia también influyó en la percepción positiva que se reporta en la herramienta.

En lo que respecta al Estudio de Expectativas Económicas del Sector Privado Jalisciense, el índice de expectativas empresariales (IEE) alcanzó 62.63 puntos en el segundo semestre de 2021. Este índice se encontraba en 56.48 puntos en el segundo semestre de 2019. El incremento del IEE podría traducirse como una percepción optimista de las empresas, que señalan como

principal preocupación para su desarrollo la incertidumbre por políticas del gobierno. Otros de los factores que han estado presentes en los últimos dos años y que afectan directamente al desarrollo de las empresas son las medidas y protocolos que se han tenido que implementar como consecuencia de la pandemia ocasionada por la covid-19. Más de la mitad de las compañías encuestadas manifestaron haber sufrido cierres temporales. En lo que respecta al contexto económico, 55.4% de las entidades encuestadas consideran que la economía de Jalisco estará mejor dentro de un año, mientras que 41.9% estima que la economía del país prosperará en el mismo periodo. De lo anterior, podemos concluir que el sector empresarial percibe que la economía de Jalisco tendrá un mejor rendimiento que la nacional. ¿Qué incentiva esta apreciación? ¿Es atribuible a las condiciones que dota el Gobierno estatal?

Ajustar la estrategia al medio tiempo

Si bien es cierto que los resultados en materia económica no son nada despreciables, distan aún del objetivo planteado por el mismo gobierno del estado en el plan estatal de "consolidar a Jalisco como líder nacional en aportación de valor económico y social" (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, p. 122).

Entre los aspectos positivos que se pueden resaltar tenemos que se ha establecido un diálogo bidireccional y respetuoso entre el sector empresarial y el gobierno del estado. Mucho ha ayudado que los perfiles que han ocupado la Coordinación del Gabinete Económico han sido afines al sector empresarial, lo cual ha estrechado los vasos comunicantes y socializado muchos de los proyectos, programas, e incluso la elevación de impuestos, como el incremento gradual al impuesto sobre nómina.

En referencia a los indicadores estratégicos plasmados en los planes de gobierno, podemos advertir un cumplimiento deficiente, que en gran medida podría justificarse por los impactos de la pandemia, pero que aun así deja mucho que desear en la alineación de todos los esfuerzos, traducidos en acciones para lograr el desarrollo económico de Jalisco y, más aún, en una etapa de reactivación y recuperación postpandémica.

Cabe resaltar el indicador adicionado en el Plan Estatal 2021 sobre lograr la posición número 4 nacional de mejora regulatoria. Es una gran

noticia. Si se logra articular y alinear el trabajo de las diferentes secretarías para simplificar trámites, esto derivará en facilidad para hacer negocios en el estado y así generar empleos que se traduzcan en más y mejores oportunidades para la ciudadanía.

El gran indicador que debemos perseguir es el de la disminución de la pobreza laboral, justo como se adiciona en el Plan Estatal 2021. No habrá resultado económico que valga la pena si no se traduce en disminución de la pobreza en la entidad. El enfoque es adecuado; el reto es traducirlo en acciones reales para avanzar.

El mayor reto que ha enfrentado el gobierno del estado en estos tres años, donde ha acumulado negativos, ha sido el de garantizar la seguridad pública. Si bien es cierto que esta es una obligación de los tres órdenes de gobierno, el tema ha sido una constante demanda durante esta Administración. Aunque en las cifras oficiales de delitos se observa que algunos han ido a la baja, cuando la información se compara con estudios como el de DATA Coparmex, los resultados son opuestos. En gran medida, este fenómeno puede entenderse porque las primeras se obtienen de acuerdo a las carpetas de investigación, así que lo que deberíamos preguntarnos es si la cantidad de delitos realmente ha disminuido o simplemente lo que ha ido a la baja es el ánimo de las víctimas para denunciar.

Podemos inferir que las acciones planteadas en materia económica para afrontar la pandemia ayudaron a que la percepción y las expectativas del sector empresarial hayan sido positivas. Para que las expectativas transiten hacia el terreno de las realidades durante los próximos tres años, habrá que enfocar los esfuerzos en lo siguiente:

- Un verdadero plan de empleabilidad. Es necesario entender que el mercado laboral cambió radicalmente a raíz de la pandemia y que, si se busca disminuir la pobreza laboral, la única manera de conseguirlo es ayudando a las personas a desarrollar las capacidades que les permitan colocarse en el mercado laboral con las competencias que hoy se demandan, a la par de colaborar con las empresas en las nuevas modalidades de trabajo.
- El impulso al emprendimiento y la innovación. Se han puesto ya los cimientos, pero hace falta el impulso para conseguir articular un ecosistema que incentive el emprendimiento y la innovación.

- La certeza para incentivar la inversión a través del cumplimiento del Estado de derecho. Atención especial requerirá la transición hacia el nuevo sistema de impartición de justicia laboral, donde la conciliación ya no deberá ser un mero trámite; si se hace bien, se podrá brindar certeza para trabajadores y empleadores.
- La consolidación de la estrategia para atraer inversiones de alta calidad. Independientemente de lo que se vive a nivel federal, se requiere mayor precisión en la estrategia y en el presupuesto para lograr que nuevas inversiones decidan apostar por Jalisco.

Jalisco cuenta con las condiciones necesarias para convertirse en un referente económico y comercial a nivel nacional, con los beneficios sociales que eso traería. Los siguientes tres años serán fundamentales para lograrlo. De lo contrario, nos quedaríamos, como dice la canción de Fito & Fitipaldis, "ni negro del todo, ni del todo blanco".

Referencias

Confederación Patronal de la República Mexicana (s. f.). Data Coparmex. En https://coparmex.org.mx/data-coparmex/

Gobierno de Jalisco (s. f.). Plan Jalisco para la Reactivación Económica. En https://reactivacioneconomica.jalisco.gob.mx/programas/

Gobierno de Jalisco (s. f.). Programas sociales y otros apoyos. En https://coronavirus.jalisco.gob.mx/secciones/e/

Gobierno de Jalisco (2021). Tercer informe de gobierno. En https://tercerinforme.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2021/10/ENRIQUEALFARO-TERCERINFORME-2021.pdf

Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (2021). Estudio de Expectativas Económicas del Sector Privado Jalisciense. En https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/10/Expectativas-2do-2021-20211001.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s. f.). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. En https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/encuestas/hogares/enoe/2010_pe_ed15/po.asp?s=est&proy=enoe_pe_ed15_po&p=enoe_pe_ed15

Jalisco 6200 (s. f.). La deuda. En https://jalisco6200.org/wp-content/uploads/2020/12/Segundo-reporte-de-avances-de-la-deuda.-03DIC20-1.pdf

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (s. f.). MIDE Jalisco. IMCO. En https://mide.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/1?dimension=3&tema=&dependencia=&nivel=&periodo=&sentido=&sortBusqueda=1&vista=1&palabraClave=IMCO&format=&max=10&offset=0&subsistema=1&accionRegreso=busqueda

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (s. f.). MIDE Jalisco PIB. En https://mide.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/3?format=&indicadorTablaDatos=3&accionRegreso=detalleIndicador&nivelTablaDatos=1&periodicidadTablaDatos=anual&anioTablaDatos=2022

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco. En https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2019-11/PEGyDv2.pdf

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (2022). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco, actualización 2021. En https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2022-04/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2a-Edicion-V0-5-02.pdf

SERRANO, S. (2021). Un desorden A Toda Máquina. *El Diario NTR*. En: https://ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=160366

21. La institución católica tapatía en transición incierta

José Rubén Alonso González

Luego de un gobierno de poco más de 17 años al frente de la arquidiócesis de Guadalajara con Juan Sandoval Íñiguez, ahora, con José Francisco Robles Ortega, a diez años y medio de su asunción como titular de esa demarcación eclesiástica, se reacomodan la piezas y relaciones al interior y al exterior de la Iglesia católica.

A diferencia de otras demarcaciones eclesiásticas (diócesis), en Guadalajara, a partir de 2012 ha transitado con dos liderazgos, que, si bien no están en competencia, sí se contraponen en su forma, estilo, relaciones e incidencia sociales y políticas, provocado por un factor de un obispo emérito: radicar en el lugar donde gobernó al término de su encomienda ministerial.

Para dimensionar la transición en que se encuentra la arquidiócesis de Guadalajara, otrora referente nacional con la Ciudad de México, Morelia y Puebla, es necesario identificar elementos que la erigieron con un peso e influencia intra y extra eclesiástica desde su propia estructura y liderazgos *de iure,* por ser los titulares de la sede arzobispal y que en circunstancias sociales han desarrollado un liderazgo *de facto* en lo social, político y cultural. Así que será fundamental atender a qué, desde la estructura y acción intra y extra eclesiástica, los erigió como líderes y en qué se registran cambios en las formas y estilos que inciden en la vida social, política e incluso económica local con impactos nacionales.

Guadalajara, sede provincial

Guadalajara, como demarcación eclesiástica, es la sexta establecida en lo que fuera la Nueva España como la diócesis de Nueva Galicia, el 13 de julio de 1548, desprendiéndose del territorio de lo que fuera la diócesis de Michoacán. Para el 10 de mayo de 1560, cambió de nombre a Guadalajara. Diócesis previas a Nueva Galicia-Guadalajara fueron Tlaxcala (13 de octubre de 1525), que sería suprimida al ser trasladada a Puebla (6 de junio de 1543); México (2 de octubre de 1530); Antequera-Oaxaca (21 de junio de 1535); Michoacán (11 de agosto de 1536); y Chiapas (19 de marzo de 1539).

Desde su creación, ha tenido 31 obispos titulares y a partir del 26 de enero 1863, ha contado con diez arzobispos; de estos últimos, cinco fueron elevados a la dignidad de cardenales de la Iglesia católica, destacando José Garibi Rivera (30 de junio de 1889-27 de mayo de 1972) como el primer cardenal de México (15 de diciembre de 1958), partícipe del Concilio Vaticano II (1962-1965), así como en el Conclave de 1963, en el que se eligió a Giovanni Battista Enrico Antonio María Montini como papa, y que llevaría el nombre de Pablo IV.

Del territorio de la arquidiócesis de Guadalajara se han formado ocho diócesis: Durango (28 de septiembre de 1860); Zacatecas (26 de enero de 1863); Colima (11 de diciembre de 1881); Tepic (23 de junio de 1891); Aguascalientes (27 de agosto 1899); Autlán de Navarro (28 de enero de 1961); Ciudad Guzmán; y San Juan de los Lagos (25 de marzo de 1972).

A la fecha, Guadalajara, como arquidiócesis, con su titular, José Francisco Robles Ortega, encabeza la provincia eclesiástica del Occidente de México, teniendo como sufragáneas las diócesis de Aguascalientes, Autlán de Navarro, Ciudad Guzmán, Colima, San Juan de los Lagos y Tepic, así como la prelatura de Jesús María, en la zona de El Nayar (Nayarit).

De acuerdo con el Código de Derecho Canónico (CIC), una provincia eclesiástica se forma "para promover una acción pastoral común en varias diócesis vecinas, según las circunstancias de las personas y de los lugares", y para fomentar "de manera más adecuada las recíprocas relaciones entre los Obispos diocesanos" (CIC, p. 431, parágrafo 1).

Cada obispo en su diócesis tiene potestad propia, pero la legislación eclesiástica le confiere al metropolitano, con calidad de arzobispo,

atribuciones subsidiarias, específicas y extraordinarias como "vigilar para que se conserven diligentemente la fe y la disciplina eclesiástica, e informar al Romano Pontífice acerca de los abusos si los hubiera", "hacer la visita canónica si el sufragáneo la hubiera descuidado, con causa aprobada previamente por la Sede Apostólica", "designar el Administrador diocesano" en aquella diócesis que haya quedado vacante y no se haya nombrado un administrador en tiempo y legítimamente; y recibir encomiendas de la Santa Sede (Vaticano) para encargos y potestades particulares. (CIC, p. 436).

Si se observa, en el territorio de Jalisco existen cuatro sedes obispales, Guadalajara, Autlán de Navarro, Ciudad Guzmán y San Juan de los Lagos; en tanto, otros cuatro obispados con sedes fuera de Jalisco (Aguascalientes, Colima, Tepic [Nayarit] y Zacatecas) tienen jurisdicción en parroquias asentadas en municipios de Jalisco. De esta forma, las relaciones del poder público en los órdenes estatal y municipal con la jerarquía católica son mucho más amplias, intervienen más actores y no se reducen a una interacción con el titular del arzobispado de Guadalajara. Esto, sobre todo, incide en las relaciones que autoridades estatales (Poder Ejecutivo) establecen con las Iglesias: para casos que competen a municipios donde la arquidiócesis de Guadalajara no tiene competencia directa, los asuntos se tienen que tratar y abordar con obispos con sede fuera de Jalisco. Un asunto de parroquias en Puerto Vallarta, Jalisco, se aborda con el obispo de Tepic, Nayarit; o un asunto de Encarnación de Díaz, Jalisco, con el obispo de Aguascalientes; o de la zona norte, como Mezquitic, con el obispo de Zacatecas; o de Jilotlán de los Dolores, Jalisco, con el obispo de Colima.

Cuadro 21.1. Diócesis con municipios en Jalisco

Diócesis	Municipio
Aguascalientes	Encarnación de Díaz
	Ojuelos de Jalisco
	Teocaltiche
	Villa Hidalgo

Cuadro 21.1. Diócesis con municipios en Jalisco	
Diócesis	**Municipio**
Colima	Jilotlán de los Dolores
	Pihuamo
	Tecalitlán
	Tolimán
	Tonaya
	Tonila
	Tuxcacuesco
	Zapotitlán de Vadillo
Tepic	Atenguillo
	Huachinango
	Mascota
	Mixtlán
	Puerto Vallarta
	San Sebastián del Oeste
	Talpa de Allende
Zacatecas	Colotlán
	Huejúcar
	Huejuquilla el Alto
	Mezquitic
	Santa María de los Ángeles
Fuente: elaboración propia.	

En el cuadro 21.1 se identifican las diócesis con sede fuera de Jalisco pero que tienen bajo su jurisdicción y competencia parroquias en municipios jaliscienses.

Cada obispo atiende y es responsable en su territorio diocesano del actuar de los fieles, sacerdotes, religiosos y religiosas que ahí viven, y a la vez es el interlocutor y responsable con las autoridades civiles locales. En la Provincia Eclesiástica de Occidente, para efectos prácticos, el arzobispo

de Guadalajara coordina y encabeza las relaciones eclesiástico con autoridades civiles estatales.

Para la atención de asuntos de competencia eclesiástico-civiles, pero sobre todo analizar entornos, intercambiar información, definir rutas y acciones de manera regional y específica, así como lo que se determine en el ámbito nacional a través de la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM), los obispos de la Provincia de Occidente se reúnen periódicamente. Los obispos de la Provincia, además, aprovechan su encuentro en la ciudad de Guadalajara para reunirse con autoridades estatales.

En el escenario nacional

La Ciudad de México, como arquidiócesis primada de México, Puebla y Morelia (antes Michoacán), junto con Guadalajara, liderearon al Episcopado Mexicano y las relaciones políticas-sociales con los gobiernos en turno, y en los momentos de mayor convulsión y confrontación social: la Independencia, la Reforma y estabilización con el porfiriato en el siglo XIX, así como el movimiento-levantamiento de la llamada "cristiada", negociación y configuración del *modus vivendi*, y la reconstrucción de la Iglesia en sus cuadros eclesiásticos (sacerdotes y religiosas) bienes muebles como seminarios, casas curales y centros de asistencia social.

En el proceso de integración del cuerpo de obispos mexicanos como CEM, clave fue el entonces arzobispo de Guadalajara, José Garibi Rivera, quien en 1941 fue elegido presidente de la naciente conferencia, con la figura de Comité Episcopal. Dicho cargo lo ocupó doce años, sucediéndolo el arzobispo de Puebla, Octaviano Márquez Toriz, quien además asumió en 1955 la presidencia de la CEM, luego de estar desde 1953 al frente del Comité. En 1959, el cargo lo pasó a Garibi Rivera, y luego de 1963 a 1967, regresó la presidencia a Márquez Toriz.

Posteriormente, ya con las nuevas directrices del Concilio Vaticano II, la presidencia de la CEM estuvo a cargo de Ernesto Corripio Ahumada, arzobispo de Antequera-Oaxaca, y José Salazar López, arzobispo de Guadalajara. A partir de los años 80, Corripio Ahumada, ya como arzobispo primado de México, encabezó la CEM, pero luego de él, en 1982, la presidencia no ha vuelto a estar en algún obispo de la Ciudad de México. Han

estado al frente de los obispos, como cuerpo colegiado, de Xalapa-Enríquez, León, Monterrey, Tlalnepantla y Guadalajara.

El peso e incidencia de Guadalajara en el interior de la Iglesia y como interlocutor político y social se refleja en su presencia en las estructuras de la Iglesia mexicana en dos factores claves: luego de la llamada Cristiada, con José Garibi Rivera, fue la iglesia que más rápido se reconstruyó y consolidó, en particular en la formación y generación de sacerdotes, convirtiéndose además en la principal proveedora de obispos en el país.

En el pontificado de Pío X (1903-1914), de 18 obispos promovidos en México, cinco surgieron del presbiterio de Guadalajara; con Benedicto XV (1914-1922), cuatro de trece; con Pío XI (1922-1939), cuatro de 21; con Pío XII (1939-1958), nueve de 33; con Juan XXIII (1958-1963), seis de diecinueve; con Pablo VI (1963-1978); con Juan Pablo II (1978-2005), trece de 110; con Benedicto XVI (2005-2013), cuatro de 46; con Francisco (2013-), cinco de 54. A partir de Pablo VI el origen de los obispos se diversificó, pero Guadalajara continúo a la cabeza generando obispos. A partir de Juan Pablo II, Monterrey comenzó a emerger como proveedora de obispos, para ser la segunda después de Guadalajara con Benedicto VI; y con Francisco, primera (ver anexo de obispos promovidos por pontificado).

A partir del pontificado de Juan XXIII (1958-1963), con la integración de los obispos mexicanos en una Comisión Episcopal, comenzó una reestructuración de sus demarcaciones eclesiásticas, que, con la reconstrucción del México postrevolucionario, la recuperación económica e incremento poblacional, impulsaron la creación de nuevas diócesis, requiriendo para ello obispos nuevos. Con esto, Guadalajara fue la principal proveedora, con 57 obispos surgidos de los sacerdotes formados en su seminario.

Si observamos por estado de origen de los obispos, Jalisco encabeza la lista con 79 obispos desde comienzos del siglo XX hasta el pontificado de Francisco. A Jalisco le sigue Michoacán, con 60 obispos; luego Guanajuato, con 31; la Ciudad de México, con 26; y Nuevo León, junto con el Estado de México, con 21 cada uno.

Tres factores inciden en ser diócesis "proveedora" de obispos: que tenga suficientes sacerdotes; que estos sean "confiables" en doctrina y disciplina; y que su obispo los promueva al cargo. Guadalajara, desde Garibi Rivera, se fortaleció en ello, a tal grado de llamar la atención del Vaticano y los pontífices sobre la arquidiócesis y su seminario: la principal formadora

de sacerdotes en el mundo, con un promedio de 35 nuevos sacerdotes cada año; además, haciendo bisagra con lo anterior, el desarrollo de habilidades de gestión y contacto directo en el Vaticano, o a través de los delegados o nuncios apostólicos, para la promoción de sacerdotes al episcopado. A esto, habrá que considerar que la condición de cardenal en el arzobispo de Guadalajara le da un derecho de picaporte directo con la estructura vaticana y con el mismo pontífice.

Este "peso" intra eclesiástico del titular de la arquidiócesis de Guadalajara lo ha puesto como fiel de la balanza en el espectro de la acción y relación de la Iglesia con el Estado; además, la vinculación de los obispos jaliscienses y tapatíos promovidos a lo largo de la historia guardan una relación, si no de grupo, sí de solidaridad y apoyo a lo que Guadalajara decida o determine. Es la casa que los formó.

En el siguiente cuadro, además, se identifica el número de obispos surgidos de Guadalajara promovidos por los titulares de la arquidiócesis en su respectivo periodo de gobierno. Es de resaltar el caso de Garibi Rivera, pues en su periodo diecisiete sacerdotes formados en Guadalajara fueron promovidos al episcopado. El número es más significativo porque en el en 33 años que duró su gobierno, las demarcaciones eclesiásticas (diócesis) de México pasaron de 34 a 63 (incremento de 85.3%), requiriendo para ello de más obispos México.

Cuadro 21.2. Sacerdotes promovidos al espiscopado por obispos titulares de Guadalajara

Arzobispo de Guadalajara	Núm. de obispos promovidos	Proporción	Gobierno episcopal		Tiempo como arzobispo	Obispos promovidos por año
			Instalación	Término		
José de Jesús Ortiz y Rodríguez	4	7.3	04/01/1902	19/06/1912	10.5	0.38
Francisco Orozco y Jiménez	6	10.9	09/02/1913	18/02/1936	23.0	0.26
José Garibi Rivera	17	30.9	18/02/1936	01/03/1969	33.1	0.51

Cuadro 21.2. Sacerdotes promovidos al espiscopado por obispos titulares de Guadalajara

Arzobispo de Guadalajara	Núm. de obispos promovidos	Proporción	Gobierno episcopal		Tiempo como arzobispo	Obispos promovidos por año
			Instalación	Término		
José Salazar López	7	12.7	01/03/1970	15/05/1987	17.2	0.41
Juan Jesús Posadas Ocampo	4	7.3	15/05/1987	24/05/1993	6.0	0.66
Juan Sandoval Íñiguez	11	20.0	21/04/1994	07/12/2011	17.6	0.62
José Francisco Robles Ortega	6	10.9	07/02/2012		10.5	0.57

Fuente: elaboración propia.

En la historia reciente

La Iglesia de Guadalajara se dimensiona en lo local desde la figura y acción de José Garibi Rivera. El estilo, la forma, las redes, los vínculos políticos, sociales y, en particular, con el sector productivo-empresarial local tiene sus raíces en el largo gobierno de Garibi Rivera.

Él fue obispo auxiliar del arzobispo Francisco Orozco y Jiménez (1913-1936) en Guadalajara desde los cuarenta años, a quien sucedió a su muerte en la sede de Guadalajara en 1936, luego de ser promovido a obispo auxiliar coadjutor, es decir, con derecho a suceder al titular, desde 1934. Este arzobispo y primer cardenal mexicano vivió no solo el paso de la Revolución en Jalisco, sino la persecución religiosa, para luego reconstruir la Iglesia, restablecer y tejer nuevas relaciones con el poder público, y construir una red con el sector productivo-empresarial local, con una característica: la discreción y prudencia del tiempo. Dejó la titularidad de Guadalajara a los 80 años (1 de marzo de 1969), en el momento de instrumentar las nuevas directrices emanadas del Concilio Vaticano II.

A Garibi Rivera le sucedió otro sacerdote formado en Guadalajara, José Salazar López, menudo en su físico, austero en extremo, discreto en sus relaciones político-sociales, pero firme en decisiones, sobre todo en momentos de definición y crisis postconciliar. En 1961 fue promovido por Garibi Rivera al episcopado. A los 51 años fue designado obispo auxiliar coadjutor del obispo de Zamora, Michoacán, José Gabriel Anaya y Diez de Bonilla, a quien sucedió en esa sede en 1967. Tres años después (1970), pasando un año de la dimisión de Garibi Rivera, fue promovido al arzobispado de Guadalajara, y tres años después cardenal. Su labor fue más de adecuación en el campo pastoral y litúrgico con base en las directrices del Concilio Vaticano II, y salvaguarda del seminario conciliar, para el cual designó vicerrector del seminario al más disciplinado de sus alumnos: Juan Sandoval Íñiguez.

Salazar López estuvo al frente de la arquidiócesis de Guadalajara poco más de 17 años (1970-1987). Al llegar su retiro, aceptado por el papa Juan Pablo II, con 77 año, la arquidiócesis de Guadalajara recibió con sorpresa como obispo titular a uno no egresado de su seminario ni de su clero: Juan Jesús Posadas Ocampo, quien tenía sus orígenes en el seminario y la arquidiócesis de Morelia, Michoacán.

Posadas Ocampo fue promovido a la sede de Guadalajara por Girolamo Prigione (1978-1997), primero delegado y luego primer nuncio apostólico en México, tras gestionar e impulsar el reconocimiento de las Iglesias y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre el Estado Vaticano y México. Como obispo, provino de la diócesis de Cuernavaca, Morelos, donde estuvo cuatro años y medio (1982-1987) con la encomienda del todavía delegado apostólico de "ordenar", por no decir desmantelar, la obra del más incómodo frente al poder político de los obispos mexicanos postconciliares: Sergio Méndez Arceo (1952-1982). Previamente a Cuernavaca, Posadas Ocampo fue obispo de Tijuana, Baja California (1970-1982).

Posadas Ocampo estuvo cinco años al frente de la arquidiócesis de Guadalajara. Su labor fue truncada tras ser asesinado en el aeropuerto internacional de la ciudad el 24 de mayo de 1993, cuando esperaba al ya nuncio apostólico en México, Girolamo Prigione. Durante el tiempo como arzobispo, en el interior de la Iglesia emprendió la realización de un sínodo, asamblea eclesial para definir la ruta a seguir, pero con carácter jurídico, aunque no vio la conclusión de este. Pero su principal labor estuvo en el centro político del país. Ya investido de cardenal (1991), y como titular de

una de las principales diócesis de México, formó parte del grupo de obispos, lidereados por Prigione, que gestionaron y definieron el nuevo marco jurídico de las Iglesias en México y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el Vaticano.

Luego de su asesinato, al frente de la arquidiócesis como administrador diocesano, el presbiterio tapatío nombro al obispo auxiliar, José Guadalupe Martín Rábago, quien había sido promovido al episcopado por Posadas Ocampo. Un año después, en 1994, promovido por Prigione, el papa Juan Pablo II nombró arzobispo de Guadalajara al formado por Garibi Rivera y Salazar López, el ya obispo de Ciudad Juárez, Chihuahua: Juan Sandoval Íñiguez.

La era Sandoval Íñiguez

A Guadalajara volvía como titular un egresado de sus filas, y quien más conocía al presbiterio, pues de 1971 a 1988 había formado a generaciones de sacerdotes, no solo de la arquidiócesis tapatía, sino de las vecinas y otras diócesis del país. Durante su gestión al frente del seminario, en tiempos de crisis vocacionales en el país, diócesis voltearon a Guadalajara para garantizar la formación de sus futuros sacerdotes: Ciudad Guzmán, Autlán, Ciudad Obregón, La Paz, Saltillo, Tlalnepantla, por citar algunas diócesis, e incluso de los países centroamericanos. El episcopado mexicano veía a Sandoval Íñiguez con particular reconocimiento y respeto, que llegó incluso al Vaticano: Guadalajara había salvado a muchas diócesis que perdían futuros sacerdotes.

Sandoval Íñiguez llegó al episcopado no solo promovido por Posadas Ocampo, sino por la mayoría de los obispos. "Se habían tardado", decían los prelados agradecidos por haber acogido a sus seminaristas en Guadalajara. La disciplina y ortodoxia de Sandoval Íñiguez lo hacía confiable para el episcopado en un momento en que las voces y actuar de algunos obispos incomodaban al gobierno y su entonces partido de Estado (PRI), por la crisis democrática que atravesaba México, tras procesos electorales críticos y preñados de fraude, en particular Baja California y Chihuahua.

Para contrarrestar a los obispos considerados "problemáticos", sobre todo en un contexto de negociaciones para el reconocimiento de las Igle-

sias y que implicaba una modificación constitucional histórica centenaria en México, la operación de nombrarles coadjutores, obispos auxiliares con derecho a sucesión, fue el medio recurrido por Prigione: así, a Bartolomé Carrasco Briseño, de Antequera-Oaxaca, voz crítica en el sureste mexicano con Samuel García, se le nombró como coadjutor a Héctor González Martínez (1988); en la capital de Chihuahua, a Adalberto Almeida y Merino, se le nombró a José Fernández Arteaga (1988); y en Ciudad Juárez, Chihuahua, a Manuel Talamás Camandari, se le nombró a Juan Sandoval Íñiguez (1988). La operación contención interna le funcionó a Prigione.

Sandoval Íñiguez estuvo de coadjutor de Talamás Camandari cuatro años (1988-1992), sucediéndolo en esa sede como titular cuando Talamás presentó su renuncia y fue aceptada por el papa el mismo día que cumplió los 75 años, para permanecer en ella dos años, luego de ser promovido a la arquidiócesis de Guadalajara.

Su llegada a Guadalajara no causó mucha sorpresa, pero sí expectativa, pues ahora era obispo quien fue el rector y formador de al menos la mitad del presbiterio.

Sandoval Íñiguez dio continuidad al sínodo que había comenzado su sucesor, Posadas Ocampo, promulgándolo un año después (1995), y comenzó la impronta de la disciplina que en lo personal lo caracteriza.

Su gestión de 17 años y medio al frente de la arquidiócesis, a diferencia de sus antecesores-formadores, Garibi Rivera y Salazar López, adoleció de la discreción; ante bien, estuvo cargada de la polémica y la confrontación movida por su carácter rudo, franco y directo, ya fuera la exigencia de esclarecer el asesinato de su antecesor, Juan Jesús Posadas Ocampo, o por señalamientos de corrupción de funcionarios, jueces y magistrados, pero del ámbito federal.

En lo local, Sandoval Íñiguez fortaleció relaciones con personas y sectores productivo-empresariales, a quienes desde el seminario conoció y se relacionó. Su labor político-social fue más local que nacional. Aunque su carácter de cardenal, distinción que recibió el mismo año que asumió la conducción de la arquidiócesis de Guadalajara (noviembre de 1994), lo ponía en el escenario nacional e internacional, su estilo y campo de labor directa se ciñó a Jalisco desde el centro del poder político y económico: Guadalajara.

Una nota que modificó la relaciones políticas y sociales está enmarcada en la transición y alternancia en el poder político gubernamental en

Jalisco: el arribo del Partido Acción Nacional (PAN) en 1995, tanto en la gubernatura, el Congreso del Estado, los municipios de la zona metropolitana Guadalajara y la mayoría en el estado. A diferencia de sus antecesores, quienes con discreción se encontraban y acordaban con el arzobispado, con Sandoval Íñiguez fue a la inversa: todo lo hacían público, incluso los apoyos y subsidios económicos, como lo fue el proyecto de construcción del Santuario de los Mártires en el Cerro del Tesoro, municipio de Tlaquepaque, al sur de la ciudad, pero que a la postre se frustró.

La cercanía con gobernantes y legisladores de PAN, de manera abierta, sin embargo, no cerraba las puertas con la entonces segunda fuerza política: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero al estilo de los priistas y los antecesores en el arzobispado: discretos y sin difusión encuentros y acuerdos.

Sandoval Íñiguez, de acuerdo con las disposiciones eclesiásticas y su obediencia disciplinaria, presentó su renuncia como arzobispo de Guadalajara a comienzos de 2008, pues a finales de marzo de ese año cumpliría los 75 años. Sin embargo, fue mantenido en el cargo tres años más, mientras se evaluaba quién sería el sucesor, y evitar así que, de aceptarle la renuncia en el tiempo canónico establecido, Guadalajara quedara con un administrador diocesano mientras se definía quien lo sucedería. Había que anunciar su término de gobierno de manera simultánea al nombrar a un sucesor, reduciendo con ello especulaciones o inquietudes en el presbiterio tapatío, integrado entones por poco casi 1 200 sacerdotes diocesanos, y en vísperas del arranque de un proceso electoral local en que se elegiría gobernador, 125 ayuntamientos y se renovaría el Congreso del Estado, a la par de ser una elección general en 2012 para renovar el Congreso de la Unión (diputados y senadores) y la Presidencia de la República. Jalisco, en el concierto electoral nacional ha sido clave por el porcentaje de votos que aporta de su listado nominal junto con Veracruz, Ciudad de México y el Estado de México.

De Monterrey a Guadalajara

El 7 de diciembre de 2011 el Vaticano anunció que el papa Benedicto XVI aceptaba la renuncia de Juan Sandoval Íñiguez al "gobierno pastoral de la Arquidiócesis de Guadalajara", y nombraba como arzobispo metropolitano de esa diócesis al cardenal José Francisco Robles Ortega, hasta enton-

ces arzobispo de Monterrey, Nuevo León. En el camino para Guadalajara quedó Carlos Aguiar Retes, entonces también cardenal, pero arzobispo de Tlalnepantla, Estado de México, y a la postre, arzobispo de la Ciudad de México (7 de diciembre de 2017), tras la aceptación de renuncia de Norberto Rivera Carrera, a quien el papa le aceptó su renuncia al cumplir los 75 años, sin darle alguna prórroga como sí se la dio a Sandoval Íñiguez.

Con la llegada de Robles Ortega a Guadalajara la tradición de contar con un titular formado en la arquidiócesis y su seminario fue a medias. Él es originario de Mascota, Jalisco (2 de marzo de 1949), con formación inicial (bachillerato) en el seminario de su diócesis, Autlán de Navarro, sufragánea de Guadalajara. Sus estudios eclesiástico-superiores comenzaron en el seminario de Guadalajara, donde cursó Filosofía, a comienzos de los años 70, cuando Juan Sandoval Íñiguez era maestro de filosofía (metafísica) y vicerrector del seminario; así que lo tuvo como alumno. Luego, continúo sus estudios de Teología en Zamora, Michoacán, una de las pocas diócesis que mantenían ante la crisis vocacional su seminario mayor para Filosofía y Teología, y ordenarse sacerdote en 1976 para su diócesis del sur de Jalisco, donde se desempeñó como párroco en el Santuario de Guadalupe de Autlán de Navarro, profesor de filosofía y teología en el seminario local, rector del mismo, vicario general de la diócesis y administrador diocesano un año, tras el fallecimiento del obispo del lugar, José Maclovio Vásquez Silos (1990), y el nombramiento del sucesor, Lázaro Pérez Jiménez (1991).

Un mes antes de que el papa Juan Pablo II nombrar nuevo obispo de Autlán de Navarro, en abril de 1991, fue promovido como obispo auxiliar de Toluca, Estado de México, donde estuvo hasta 2003, estableciendo una relación con los grupos políticos de ese estado, que conducen la vida política del PRI en México. Su paso en Toluca no solo fue como auxiliar del titular de esa diócesis, Alfredo Torres Romero, sino que lo sucedió tras su muerte en 1996, permaneciendo ahí casi siete años al frente de la diócesis, permitiéndole, como titular, tener relaciones directas, pero cautas y muy discretas, con la clase política.

Para sorpresa de los regiomontanos, en 2003 fue promovido como arzobispo de Monterrey, Nuevo León, sede que había quedado vacante tras la renuncia aceptada de Adolfo Antonio Suárez Rivera, del grupo de Prigione en las negociaciones del reconocimiento de las relaciones Iglesia-Estado, y que le habrían valido en 1994 ser promovido al cardenalato.

Robles Ortega permaneció en Monterrey ocho años, donde fue promovido al cardenalato en 2007 por el papa Benedicto XVI. De personalidad introvertida, y estilo algo más que prudente, fue trasladado a Guadalajara, asumiendo la titularidad en febrero de 2012, en la víspera de las contiendas electorales generales de ese año, y a diferencia de su antecesor, Sandoval Íñiguez, ha cumplido la política del "péndulo": de la sobre exposición mediática y política, a la introspección en los dos ámbitos: al exterior, en lo político y social, silencio, esporádicas intervenciones; y al interior, introspección eclesial, dejando más a la libertad de acción que al control o supervisión permanente. Esto último se muestra en impulsar más un Plan Diocesano de Pastoral, sin abrogar el documento sinodal promulgado por Sandoval Íñiguez, a través de asambleas anuales diocesanas, donde el modelo de plan es más abierto a un diálogo permanente entre los integrantes de la estructura eclesial (sacerdotes, religiosas, laicos), para adecuar el rumbo a seguir de acuerdo a las necesidades cambiantes, y ahora con las directrices establecidas por el papa Francisco: una Iglesia en salida, de las periferias, sinodal.

Sandoval-Robles

Las normas eclesiásticas no prohíben a un obispo emérito (dimisionario) que al término de su gestión continúe residiendo en la diócesis que gobernó.

> El Obispo, a quien se haya aceptado la renuncia de su oficio, conserva el título de Obispo dimisionario de su diócesis, y, si lo desea, puede continuar residiendo en ella, a no ser que en casos determinados por circunstancias especiales la Sede Apostólica provea de otra manera (Código de Derecho Canónico, p. 402, parágrafo 1).

Ha sido práctica, por prudencia, que los obispos eméritos cambien su residencia a donde nacieron o donde tengan algún familiar que los acompañe y apoye, sobre todo, si su gestión en la diócesis fue más que notoria. Así lo hicieron, por ejemplo, Samuel Ruiz García, que, al terminar su gestión en San Cristóbal de las Casas, radicó en Querétaro; o Sergio Méndez

Arceo, se fue a la Ciudad de México; o Ernesto Corripio Ahumada, regresó a su natal Tampico, Tamaulipas. En el caso de Guadalajara, se tiene que el testimonio de José Salazar López, quien, al terminar su gobierno pastoral, si bien no se fue de la ciudad, guardó más silencio prudente a su estilo austero y sencillo, y residió en la casa para sacerdotes a un costado del templo de la Capilla de Jesús. Situación similar mantuvo Garibi Rivera, quien teniendo como "habitación arzobispal" un cuarto en el techo de las oficinas de la arquidiócesis, a un costado catedral, en la esquina de las calles Liceo y Morelos, luego pasó a una casa modesta por la calle de Prisciliano Sánchez, en Guadalajara.

En el caso de Sandoval Íñiguez llamó la atención, sobre todo mediática, que se quedara en la residencia del arzobispo, que su antecesor, Posadas Ocampo, dispuso al rehabilitar una casa de la arquidiócesis en el Centro de San Pedro Tlaquepaque.

Para la arquidiócesis de Guadalajara eso no fue problema, sino la actividad que continuó el ahora arzobispo emérito Sandoval Íñiguez: un punto de encuentro casi permanente de sacerdotes para consultarlo, o bien para citarlos el emérito, dando indicaciones; además, de continuar, aunque con menor presencia, en los festejos que en su gobierno se hicieron tradición: mañanitas, misa y desayuno de personalidades eclesiásticas, empresariales y políticas con ocasión de su cumpleaños (28 de marzo) y aniversario de ordenación sacerdotal (27 de octubre).

Aunque de manera discreta Sandoval Íñiguez ofrece retiros espirituales a grupos de sacerdotes de otras diócesis, fuera de Guadalajara, acude a invitaciones de párrocos para celebrar misas, y con la autorización de su sucesor, impartir el sacramento de la confirmación en parroquias donde es invitado; se hizo muy activo en plataformas digitales, en particular Facebook, abierta el 19 de julio de 2014, administrada por terceros, con poco más de 30 000 seguidores, y en la que cada semana ofrece un mensaje-meditación videograbado desde su estudio no exento de señalamientos, críticas y reclamos sociales, políticos, religiosos y eclesiásticos velados. Incluso, uno de estos videos fue la causa que justificó la anulación de la elección constitucional para renovar el Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque en 2021, provocando la realización de una elección extraordinaria.

Por lo que toca a Robles Ortega, él cuenta con una página de Facebook desde el 5 de agosto de 2010, es decir, cuando era arzobispo de Monterrey; cuenta con 38 000 seguidores, es apoyado por administradores para sus publicaciones. A través de ella, con frecuencia diaria, reporta no solo sus actividades, como visitas a parroquias, encuentros con grupos religiosos, celebraciones de misa, noticias sobre el presbiterio y la arquidiócesis. En cuanto a videos, a diferencia de la página de Sandoval Íñiguez, difunde la transmisión en vivo de la misa dominical desde catedral o lugares donde está presente en ceremonias especiales, como las ordenaciones de nuevos sacerdotes, y eventualmente mensajes específicos. Su página de Facebook además remite a la página oficial de Facebook de Prensa del Arzobispado de Guadalajara, la cual replica lo que publica Robles Ortega, pero difunde más información sobre las actividades de la arquidiócesis, del Episcopado Mexicano y del Vaticano, incluido el papa Francisco.

Juan Sandoval Íñiguez, el 24 de enero de 1997, pasados dos años y medio de su llegada como arzobispo, fundó el *Semanario Arquidiocesano de Guadalajara*, como "órgano de formación e información católica", el cual produce y edita el Centro Católico de Comunicaciones, identificado como arquimedios, con un tiraje que ha llegado a 16 000 ejemplares en los años previos a la pandemia de la covid-19, y a partir de los viernes se distribuye ente las 503 parroquias de la arquidiócesis.

El *Semanario*, con Sandoval Íñiguez, de acuerdo con su contenido, se desarrolló más como un órgano de información y formación interna de la arquidiócesis bajo la supervisión de Sandoval Íñiguez. Esporádicamente abordó temas sociales y políticos. Con la llegada de Robles Ortega, el *Semanario* abrió sus temas, integró un Consejo Consultivo externo, y comenzó un abordaje de temas sociales de mayor espectro, de coyuntura e incisivos, sin intervenir permanentemente en la definición del contenido, bajo el principio de libertad de expresión y responsabilidad, aun cuando los temas sobre políticas públicas sociales sean puestos bajo la lupa en sus ediciones y provocado reacciones incómodas en el Poder Ejecutivo y Ayuntamientos. Lo mismo comenzó a registrarse en su sección editorial, con "Pastoral & Cultura", del padre Armando González Escoto; "Peripheria: Iglesia en Salida", de autores variados; "El Repique" de "Fray Badajo"; y la posición más institucional: el "Editorial".

Alternancias, coincidencias y transición de vínculos

Desde una lectura simple se podría señalar que con la llegada de Sandoval Íñiguez a Guadalajara (1994) se propició la alternancia en el poder público de Jalisco al ser desplazado el PRI por el PAN (1995); y que con el arribo de Robles Ortega (2012), el PRI estuvo en condiciones de retomar el poder ese año. Una lectura así de las coincidencias desconocería el desarrollo social y político de ciudadanas y ciudadanos de Jalisco; sin embargo, eso no descarta que en las coincidencias grupos afines hayan aprovechado la estructura de la Iglesia para sus propios fines.

Las alternancias políticas son resultados multifactoriales. Hartazgo social, fracturas internas dentro de los grupos partidistas, la constitución de organismos electorales independientes de los aparatos gubernamentales, factores sociales y económicos como la inseguridad y crisis económicas, el surgimiento de nuevos liderazgos, estrategias de comunicación política eficaces, la descomposición de los grupos gobernantes (ineficacia y corrupción), el aprovechamiento de estructuras de Iglesias para operar políticamente la movilización electoral para ganar adeptos y votos antes y en la jornada electoral, como los propios partidos y grupos recurren a las estructuras gremiales y sindicales, etcétera.

Para el caso del PAN, quien guarda fidelidad a sus orígenes, tiene similitud de principios ideológicos con la Doctrina Social de la Iglesia, a pesar de que no se ha manifestado confesional, pero entre sus liderazgos se identifican cuadros cercanos a líderes religiosos, sino forman parte de grupos, movimientos o partícipes de las dinámicas y actividades parroquiales. En tanto, por lo que toca al PAN, entre sus cuadros tradicionales su relación con la jerarquía y cuadros de la Iglesia católica ha sido discreta y distante, esperando de ella silencio y distancia; sin embargo, soterradamente en el caso de Jalisco, una alianza pragmática para movilización en jornadas electorales se evidenció históricamente en las zonas de influencia de la Iglesia del Dios Vivo Columna y Apoyo de la Verdad, conocida como "La Luz del Mundo", asentada en la parte nororiental de Guadalajara, donde el PRI obtenía mayorías.

Por otra parte, los posicionamientos públicos de la Iglesia católica, así como de sus líderes, ha sido consistente en lo siguiente: llamar al voto

responsable el día de la jornada electoral, razonar su voto frente a las opciones políticas que apoyan y/o promueven el aborto, impactando más a las opciones distintas al PAN y PRI, y tanto en el gobierno eclesiástico de Sandoval Íñiguez como con Robles ortega, la agenda se amplió contra la identificada "ideología de género".

Para 2018 en Jalisco se registró la tercera alternancia, desplazando al PAN y PRI, al llegar al Poder Ejecutivo, el Congreso del Estado y los principales ayuntamientos del Estado miembros del partido Movimiento Ciudadano (MC) que, bajo el liderazgo de Enrique Alfaro Ramírez desde su gestión en el Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, al cual llegó con el apoyo y auspicio de las siglas PRD- PT en 2009, luego de abandonar las filas del PRI con las que llegó a ser diputado local tres años antes. Para 2012, luego de armar una estructura con miembros que abandonaron las filas del PAN y del PRI, así como liderazgos de la sociedad civil organizada, participó para la gubernatura quedando a cuatro puntos porcentuales del abanderado del PRI, Jorge Aristóteles Sandoval. A partir de entonces, comenzaron a figurar dentro de la estructura de MC liderazgos provenientes o vinculados a la "Luz del Mundo", que a la postre comenzaron a ocupar espacios en las estructuras del Ayuntamiento de Guadalajara, que MC conquistó en las elecciones de 2015, en el Congreso local y diputaciones federales de distritos jaliscienses. Tres años después (2018), al ganar la gubernatura, la presencia de personas vinculadas a la "Luz del Mundo" fue mayor, en particular en las áreas de promoción y desarrollo social, sin que esto implicara una nula relación con liderazgos de la Iglesia católica. La reconfiguración de los partidos, ahora cruzados con liderazgos que migraron del PAN y del PRI, así como la incorporación de jóvenes que impulsaban desde la sociedad civil nuevas agendas, como movilidad, participación ciudadana, medio ambiente, desarrollo e inversión tecnológica, evidenciaron el inicio de un cambio generacional en la clase y grupos gobernantes de Jalisco, donde la rigidez y pérdida de identidad fundacional de PAN y PRI, los hizo lejanos a la sociedad.

Paralelamente, con la llegada de Robles Ortega se mostró silencio y distancia pública sobre los cambios político-sociales desde la cabeza del arzobispado de Guadalajara. La Iglesia católica comenzó a marcar distancia. Sus más cercanos y afines líderes políticos habían quedado desplazados. A un lado de los espacios de decisión quedaron gobernantes y funcionarios públicos de primer nivel que de 1995 a 2013, por su cercanía personal con

la cabeza de la arquidiócesis de Guadalajara, tejieron más una relación institucional de espejo.

Por otra parte, a partir de 1994, con Tratado de Libre Comercio, se aceleró la apertura comercial que poco a poco se desarrollaba en México, modificando la dinámica económica y empresarial local.

El periodo de Garibi Ribera coincidió con el periodo de desarrollo y estabilización de la economía mexicana, basada en producción y consumo interno, registrando el inicio de su término a partir de los años 70, cuando la arquidiócesis fue gobernada por Salazar López.

Parte de la fuerza y autoridad política y social de Garibi Rivera en ese periodo se construyó con vínculos establecidos con los grupos empresariales y económicos locales, desarrolló una relación estrecha, alentando y promoviendo proyectos sociales, urbanos, económicos y educativos, que derivó, por ejemplo, en la creación de centros universitarios de inspiración cristiana, como la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA) y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Personas católicas creyentes y practicantes, de confianza, consultores y asesores, incluso para la reconstrucción y salvaguarda de los bienes eclesiásticos. Los vínculos con sectores y personajes empresariales y económicos, en un periodo de economía "cerrada", posibilitaron a la Iglesia contar con la incidencia en espacios de decisión pública a los que ellos tenían y tienen particular acceso, presencia y fuerza.

Pero con la "apertura" de la economía que atrajo capitales y empresas extranjeras, donde sus principales decisiones se toman fuera de Jalisco, las alianzas y transferencias de empresas locales con trasnacionales, los cambios generacionales en los empresarios, donde ya no solo los hijos, sino la tercera generación de quienes se forjaron en la época de Garibi Rivera, han comenzado a cambiar la vinculación de la Iglesia católica con ese sector, manteniendo solo vínculos con las ya menos grandes empresas y empresarios que aún conservan su control e inciden en los espacios de decisión pública.

A manera de cierre

El liderazgo e incidencia de la Iglesia católica de Guadalajara en la vida política y social en Jalisco como en México está en transición. Se reaco-

moda en el interior y hacia fuera. Sus liderazgos internos, como el titular de la arquidiócesis, Francisco Robles Ortega, da muestras de más atender los asuntos internos que la incidencia a través de los liderazgos sociales, políticos y económicos de Guadalajara y el Estado.

Si bien la llegada de Robles Ortega redujo la tensión política y social que en el periodo de Sandoval Íñiguez se desarrolló, no está claro hacia dónde apunta la Iglesia católica en Jalisco. A Robles Ortega, en principio, le corresponderá enviar su renuncia al Vaticano a comienzos de 2024, año de elecciones generales y locales, como cuando asumió la arquidiócesis tapatía (2012), pues cumplirá 75 años el 2 de marzo de ese año, es factible que el papa lo mantenga en el cargo un tiempo más para evitar un "vacío" de liderazgo y conducción en un año intenso y decisivo en México y Jalisco.

Con el pontificado del papa Francisco y su magisterio, la Iglesia de México y Guadalajara ha entrado en otro proceso de cambio, más lento que otras Iglesias locales en mundo, como serían las de países sudamericanos, como Brasil, o algunos europeos, como Alemania. Pero en el contexto político y social, en su agenda se han incorporado temas de mayor contenido social, en particular la migración, la inseguridad pública, la situación económica de las familias, la salud y la educación, en contraste y con cuestionamientos directos hacia políticas públicas emprendidas por la administración del Gobierno federal. El impulso hacia una incidencia social fue en aumento, con un rostro no visto en la Iglesia desde 1929 hasta 2018, en el que el *modus vivendi* postcristiada pasó a un velado colaboracionismo y legitimación del poder político en turno hasta el restablecimiento de relaciones Iglesia-Estado en el decenio de los 90, luego pasar a una posición discreta y tímida frente a las situaciones críticas económicas, políticas y sociales que atravesó el país, como el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y la presencia de Samuel Ruiz García, las alternancias políticas con el PAN y PRD.

En el caso de Jalisco, con el liderazgo de la arquidiócesis de Guadalajara en la región, el proceso ha sido más lento y tímido; sin embargo, más libre ante al poder público, con el que guarda una "respetuosa" relación institucional, pero sin el toque personalizado que le permite y posibilita una posición más autónoma, en particular ante un Gobierno federal que le resulta más incómodo, y uno local que lo asume distante y sin el interés que con el PRI y el PAN se mostraba.

Referencias

AI CAMP, R. (1998). *Cruce de espadas. Religión y política en México.* Siglo XXI Editores.

Arquidiócesis de Guadalajara (1995). VI Plan Diocesano de Pastoral. En https://arquidiocesisgdl.org/VI_plan.pdf

Boletín B0729 de la Sala de Prensa de la Santa Sede (7 de diciembre de 2011). En https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2011/12/07/0729/01748.html

BRAVO, J. (1940). *Diócesis y obispos de la iglesia mexicana, 1519-1939*. Ciudad de México. Buena Prensa.

Código de Derecho Canónico (2022). *Biblioteca de Autores Cristianos.* Madrid.

Concilio Ecuménico Vaticano II (1989). *Constituciones. Decretos. Declaraciones*. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid.

DE LA TORRE, R. y Gutiérrez, C. (2007). *Atlas de la diversidad religiosa en México*. Ciudad de México. CIESAS.

DUSSEL, E. (1983). *Historia General de la Iglesia en América Latina. V.* México. Ed. Sígueme.

GONZÁLEZ, A. (2013). *Historia breve de la Iglesia de Guadalajara*. Guadalajara. UNIVA.

GONZÁLEZ, A. (2019). La obra social del cardenal Garibi. *Revista XV Aniversario*. Guadalajara.

Promulgación del II Sínodo Diocesano en Documentos Diocesanos (12 de diciembre de 1995). En https://arquidiocesisgdl.org/sinodo_diocesano.php?id=1

Sínodo 2021-2023 de la Iglesia Católica (2021). En www.synod.va/es.html

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (s. f). Sentencia SUP-REC-1874/2021 y SUP-REC-1876/2021 y acumulado.

Anexo

Promoción de obispos por pontificado en el siglo XX y XXI

Las siguientes tablas se elaboraron con base en los boletines de la sala de prensa de Santa Sede, la obra del sacerdote José Bravo Ugarte, S. J., *Diócesis y obispos de la iglesia mexicana, 1519-1939* y la base de datos elaborada por David M. Cheney en su sitio *The Hierarchy of the Catholic Church*.

Cuadro 21.3. Pío X 04/08/1903 a 20/08/1914		
Diócesis	Obispos	Proporción
Guadalajara	5	27.8
México	4	22.2
Zamora	4	16.7
Querétaro	1	5.6
Oaxaca	1	5.6
Sinaloa (Culiacán)	1	5.6
León	1	5.6
Chilpancingo-Chilapa	1	5.6
Morelia	1	5.6
Total	18	100.0

Cuadro 21.4. Benedicto XV 03/10/1914 a 22/01/1922		
Diócesis	Obispos	Proporción
Guadalajara	4	30.8
Zamora	2	15.4
Monterrey	1	7.7
Chilapa	1	7.7
Morelia	1	7.7
Puebla	1	7.7

Cuadro 21.4. Benedicto XV 03/10/1914 a 22/01/1922		
Diócesis	Obispos	Proporción
Aguascalientes	1	7.7
León	1	7.7
México	1	7.7
Total	13	100.0

Cuadro 21.5. Pío XI 06/02/1922 a 10/02/1939		
Diócesis	Obispos	Proporción
Zamora	4	19.0
México	3	14.3
Religioso	3	14.3
Guadalajara	2	9.5
Querétaro	2	9.5
León	2	9.5
Puebla	1	4.8
Veracruz	1	4.8
México	1	4.8
Chilapa	1	4.8
Morelia	1	4.8
Tepic	1	4.8
Total	21	100.0

Cuadro 21.6. Pío XII 02/03/1939 a 09/10/1958		
Diócesis	Obispos	Proporción
Guadalajara	9	27.3
Chihuahua	3	9.1
México	3	9.1

Cuadro 21.6. Pío XII 02/03/1939 a 09/10/1958		
Diócesis	Obispos	Proporción
Puebla	3	9.1
Zamora	3	9.1
León	3	9.1
Religioso	2	6.1
Durango	2	6.1
Morelia	2	6.1
Tampico	1	3.0
Oaxaca	1	3.0
Zacatecas	1	3.0
Total	33	100.0

Cuadro 21.7. Juan XIII 28/10/1958 a 03/06/1963		
Diócesis	Obispos	Proporción
Guadalajara	6	31.6
Morelia	4	21.1
Zamora	2	10.5
Durango	2	10.5
Toluca	1	5.3
Tampico	1	5.3
León	1	5.3
Religioso	1	5.3
Puebla	1	5.3
Total	19	100.0

Cuadro 21.8. Pablo VI 21/06/1963 a 06/08/1978		
Diócesis	Obispos	Proporción
Religioso	10	17.5
Guadalajara	8	14.0
Puebla	7	12.3
Morelia	7	12.3
Xalapa	3	5.3
León	3	5.3
San Luis Potosí	2	3.5
Tacámbaro	2	3.5
México	2	3.5
Acapulco	2	3.5
Tulancingo	1	1.8
Zamora	1	1.8
Monterrey	1	1.8
Zacatecas	1	1.8
Tampico	1	1.8
Durango	1	1.8
Huejutla	1	1.8
San Cristóbal de las Casas	1	1.8
Aguascalientes	1	1.8
Colima	1	1.8
Oaxaca	1	1.8
Total	57	100.0

Cuadro 21.9. Juan Pablo II 16/10/1978 a 02/04/2005		
Diócesis	Obispos	Proporción
Religioso	14	12.7
Guadalajara	13	11.8

Cuadro 21.9. Juan Pablo II 16/10/1978 a 02/04/2005		
Diócesis	Obispos	Proporción
México	10	9.1
Morelia	9	8.2
León	6	5.5
Monterrey	6	5.5
Durango	5	4.5
Culiacán	4	3.6
Puebla	4	3.6
Mérida	3	2.7
Querétaro	3	2.7
San Luis Potosí	3	2.7
Tijuana	3	2.7
Autlán	2	1.8
Hermosillo	2	1.8
San Juan de los Lagos	2	1.8
Tepic	2	1.8
Toluca	2	1.8
Xalapa	2	1.8
Zacatecas	2	1.8
Zamora	2	1.8
Aguascalientes	1	0.9
Chihuahua	1	0.9
Ciudad Juárez	1	0.9
Cuernavaca	1	0.9
Cuidad Madera	1	0.9
San Andrés Tuxtla	1	0.9
Tacámbaro	1	0.9
Texcoco	1	0.9

Cuadro 21.9. Juan Pablo II 16/10/1978 a 02/04/2005		
Diócesis	Obispos	Proporción
Tlalnepantla	1	0.9
Torreón	1	0.9
Veracruz	1	0.9
Total	110	100.0

Cuadro 21.10. Benedicto XVI 19/04/2005 a 28/02/2013		
Diócesis	Obispos	Proporción
Religioso	7	15.2
Guadalajara	4	8.7
Monterrey	3	6.5
San Luis Potosí	3	6.5
Texcoco	2	4.3
León	2	4.3
Mérida	2	4.3
San Juan de los Lagos	2	4.3
Tuxtla Gutiérrez	2	4.3
Toluca	2	4.3
Zamora	2	4.3
Tula	1	2.2
Cuidad Valles	1	2.2
Culiacán	1	2.2
Atlacomulco	1	2.2
Celaya	1	2.2
Tepic	1	2.2
Durango	1	2.2
México	1	2.2
Colima	1	2.2

Cuadro 21.10. Benedicto XVI 19/04/2005 a 28/02/2013		
Diócesis	Obispos	Proporción
Mexicali	1	2.2
Cuidad Obregón	1	2.2
Tlaxcala	1	2.2
Puebla	1	2.2
Tlalnepantla	1	2.2
Morelia	1	2.2
Total	46	100.0

Cuadro 21.11. Francisco 13/03/2013 a la actualidad		
Diócesis	Obispos	Proporción
Monterrey	8	14.8
Religioso	7	13.0
Guadalajara	5	9.3
México	4	7.4
Puebla	3	5.6
Zamora	2	3.7
Tuxtla Gutiérrez	2	3.7
San Juan de los Lagos	2	3.7
Morelia	2	3.7
Yucatán	2	3.7
Tabasco	1	1.9
Tlaxcala	1	1.9
Tampico	1	1.9
Nogales	1	1.9
Tuxpan	1	1.9
Parral	1	1.9
Tacámbaro	1	1.9

Cuadro 21.11. Francisco 13/03/2013 a la actualidad		
Diócesis	Obispos	Proporción
Autlán	1	1.9
Tlalnepantla	1	1.9
Mexicali	1	1.9
Toluca	1	1.9
Campeche	1	1.9
Matamoros	1	1.9
Huejutla	1	1.9
Querétaro	1	1.9
León	1	1.9
Irapuato	1	1.9
Total	54	100.0

Grupos de poder y procesos políticos

22. De la ciudadanización de la política a la institucionalización de la participación

Melissa Amezcua Yépiz
Laura Aritmética Jaime Oliver

Introducción

La democratización de las instituciones políticas en Jalisco, como en el país en general, ha sido en gran medida debido a las exigencias ciudadanas para reformar marcos jurídicos, establecer vías y espacios de acción ciudadana y de influencia efectiva en la vida pública. Si durante las décadas de 1980 y 1990 las formas que frecuentemente tomó la participación ciudadana en el Estado privilegiaron la organización desde abajo, la movilización colectiva, e hizo su protagonista central a la sociedad civil organizada, la segunda década del siglo XXI se ha caracterizado por el auge de la institucionalización de la participación ciudadana a través de diversas, y muy significativas reformas constitucionales que han establecido a la participación como un derecho ciudadano. Esto ha impulsado el diseño e implementación de instrumentos y mecanismos para diversificar las formas en que la ciudadanía puede incidir en la toma de decisiones públicas, y profundizar la relación entre instancias gubernamentales y ciudadanía con el fin de atender los déficits democráticos que, desde su origen, han acompañado a la institucionalización de la democracia representativa.

Frente a la cuestión de ¿qué formas y objetivos ha desarrollado la participación ciudadana en Jalisco en el periodo del 2018 a 2022?, observamos que la expresión de demandas ciudadanas y procesos de articulación de actores para su solución tomó frecuentemente la forma de marchas y protestas. Es decir, la participación ciudadana no convencional, que la

institucionalización de la participación aspiraba canalizar y regular, fue predominante. Frente al criterio de efectividad, es decir, si los instrumentos institucionales han ofrecido espacios de expresión de demandas e iniciativas ciudadanas, podemos señalar que, en la experiencia de Jalisco, la gran expansión y diversificación de instrumentos de participación no ha generado un incremento de la participación ni vínculos más sólidos y continuos entre ciudadanos y gobierno en la solución de problemas públicos. Si bien este escenario no es particular de Jalisco, sino una conclusión a la que llegan diversos análisis comparativos a nivel subnacional, proponemos algunos ejes de análisis y mejoras para el caso concreto de este estado.

Itinerario de la participación ciudadana en Jalisco

Los avances democráticos en Jalisco han estado acompañados por flujos de movilización ciudadana en las calles, producto de injusticias sociales que demandaron cambios políticos profundos. Las explosiones del 22 de abril de 1992 y la respuesta gubernamental a los damnificados fueron sucesos que transformaron las dinámicas territoriales en la ciudad, así como su composición política. En un contexto de desconfianza ciudadana generalizada respecto a la legitimidad electoral, creciente corrupción e indiferencia gubernamental, "la irrupción ciudadana", como Jorge Alonso (1992) describió la movilización producto de las explosiones, trastocó las relaciones de poder en la entidad, motivando otras formas organizativas prolíficas y efectivas que fueron decisivas para el auge de la participación electoral que hizo posible la alternancia política de 1995 en el estado.

La alternancia política y un creciente interés ciudadano por lo público fueron factores decisivos para avanzar en la institucionalización de la participación ciudadana. La Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco, aprobada en 1998, posibilitó que la ciudadanía influyera en la esfera política a través del referéndum, plebiscito y la iniciativa popular. En 1999, Voces Unidas, un grupo de asociaciones civiles y educativas del estado de Jalisco, se unieron para promover una ley sobre violencia intrafamiliar. Lo más destacado de este ejercicio fue cómo Voces Unidas tenía la intención no solo de promover la promulgación de la ley a través de una iniciativa popular, además, pretendía, por medio del proceso de recaudación de firmas y

de la discusión en la ley en el Congreso, socializar y colocar el problema de la violencia intrafamiliar en la agenda pública. Aunque la iniciativa fue aprobada, su contenido cambió en casi un 80% durante el proceso legislativo, lo que dejó en evidencia el peso de intervención de los diputados en la aprobación de una iniciativa popular y el peso que tienen poderes fácticos como la Iglesia para frenar los esfuerzos ciudadanos (Ramírez, 2002). De 2002 al 2007 se intentaron activar 7 mecanismos de democracia directa, siendo procedentes dos iniciativas populares, la Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor del Estado de Jalisco (Gobierno del Estado de Jalisco, 2004) y cambios constitucionales para proteger y reconocer la vida de todo individuo, desde la concepción hasta la muerte natural (Gobierno del Estado de Jalisco, 2009), lo cual evidencia la participación de organizaciones y grupos de interés de distintos registros ideológicos y sectores sociales.

En un periodo corto el sentido de una participación electoral efectiva cristalizada en la alternancia política demostró debilitamiento y transformaciones. Las demandas de justicia social de damnificados de las explosiones no fueron atendidas y el asesinato del arzobispo Posadas Ocampo seguían sin aclararse. Las expresiones disidentes fueron nuevamente objeto de represión y violaciones a derechos humanos, como fue el caso de la manifestación de altermundistas del 28 de mayo de 2004, en el marco de la III Cumbre América Latina, el Caribe y Unión Europea. Para 2005, la ciudadanía comenzaba a mostrar "fastidio, insatisfacción e incluso alienación política'' (Cortés y Ortiz, 2007, p. 72) como quedó evidenciado en un incremento pronunciado del abstencionismo en las elecciones del 2006.

Para julio del 2008, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco fue derogada y los mecanismos de democracia directa fueron incluidos en el Código Electoral de Participación Ciudadana. Los mecanismos incluidos eran los mismos que los reconocidos en la ley, incluso los requisitos esperados no se habían incrementado, sin embargo, hubo un cambio relevante: se aclaraban las atribuciones del Instituto Electoral Estatal (IEPC) y los temas que podían ser consultados en el referéndum y plebiscito. Esto tenía especial interés, porque en marzo de ese mismo año, la Federación de Estudiantes Universitarios de la Universidad de Guadalajara comenzó la recolección de firmas para iniciar un referéndum en contra del alza de la tarifa del transporte público. Después de varias controversias sobre si el tema podía o no ser consultado, la Comisión de

Participación Ciudadana del Instituto Electoral Estatal determinó que no era procedente la solicitud porque no se lograron validar las firmas presentadas. Este intento de referéndum, a pesar de no haber logrado su principal cometido, obtuvo un periodo de gracia de no aplicación de la nueva tarifa del transporte público (Soria y Sánchez, 2016). Como resultado, el Congreso estatal incluyó en el Código Electoral lo siguiente: "En ningún caso procederá el referéndum en contra de acuerdos de carácter general y decretos que establezcan un precio, tarifa o contribución" (Gobierno del Estado de Jalisco, 2008, art. 389). De esta forma se impedía que en futuro se usaran los mecanismos para frenar cambios de tarifas.

Del 2009 al 2012, se presentaron cuatro solicitudes de activación de mecanismos de participación ciudadana, de estas solo fue procedente una iniciativa popular promovida por la Asociación de Mexicanos por la Vida de Todos, que intentaba reformar el Código Civil del Estado de Jalisco para definir que la familia se constituía por un hombre y una mujer, un hijo o más, sin que pudiera ser reconocida otra forma de familia. La iniciativa no fue aprobada en el Congreso por su carácter discriminatorio, por pretender regular las relaciones interpersonales y por contradecir puntos constitucionales. En la presentación del dictamen, distintas agrupaciones y movimientos de la diversidad se presentaron en el Congreso, pues advertían la amenaza de la ley para el reconocimiento de sus derechos (Soria y Sánchez, 2016).

En la esfera pública, durante la elección del 2009 se gestó en México, y con especial entusiasmo en Jalisco, el movimiento anulista. Con la organización de dos Asambleas Nacionales, una en la Ciudad de México y otra en Guadalajara, el movimiento, además de proponer el voto nulo para la elección del 2009, tenía una agenda dirigida a dinamitar la participación ciudadana. Por una parte, se proponía incluir los mecanismos de democracia directa (plebiscito, consulta popular, referéndum, revocación de mandato) en el marco jurídico mexicano y reglamentar el reconocimiento del voto nulo; así como reducir las prerrogativas de los partidos, exigir cuentas e incorporar las candidaturas ciudadanas (Atilano, 2013). El voto nulo en Jalisco en la elección del 2009 representó el 4.07%, duplicando el porcentaje con respecto a la elección del 2006. En la elección del 2009, el desencanto con los gobiernos panistas también se expresó en las urnas, pues la capital del Estado, gobernada por el PAN desde 1995 fue recuperada

por el PRI. Una vez más, la desafección política se expresaba en las urnas y en las calles.

El reconocimiento de candidaturas independientes en Jalisco también ha sido un avance en materia de participación ciudadana no partidista. En 2015, trece aspirantes a candidaturas independientes se postularon para diputaciones locales, para el 2018 la cifra se elevó 400%, al alcanzarse 66 solicitudes de registro. Las candidaturas independientes abrieron un espacio para que Pedro Kumamoto fuera electo como candidato sin partido en el Congreso del Estado. Durante el periodo del candidato independiente, presentó una iniciativa de reforma del Código Electoral en materia de participación ciudadana. La iniciativa había nacido junto a la plataforma Haz Tu Ley, y fue producto de la colaboración del Congreso Ciudadano de Jalisco y el Observatorio del ITESO. Además de ser una propuesta emanada de la ciudadanía, la iniciativa tenía la bondad de elevar a rango constitucional la participación ciudadana, de incluir doce instrumentos de participación en la ley, así como su contenido en un lenguaje incluyente.

En abril del 2019 se aprobó la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco (LSPCPG), como resultado de la iniciativa del gobernador del Estado, Enrique Alfaro (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019). La ley promovía la creación de un Consejo de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza, en donde participarán funcionarios y funcionarias públicas, así como personas de la sociedad civil de todo tipo de agrupaciones. Además, incrementó el reconocimiento de mecanismos de participación ciudadana a dieciséis, incluyendo la posibilidad de participación desde el nivel municipal. Hasta el momento se han solicitado la realización de siete mecanismos de participación ciudadana desde que se publicó. A partir de la incorporación de la ley, la consulta popular sobre la participación del Estado de Jalisco en el pacto fiscal ha sido la que ha provocado mayor atención pública, al ser iniciada por el gobernador y haber movilizado a miles de ciudadanos y ciudadanas para lograr el nivel de participación requerido.

El itinerario de la participación ciudadana, desde 1992 hasta la fecha, ha transitado entre movilizaciones sociales emanadas del descontento ciudadano y las aspiraciones institucionales de innovar en la forma de involucrarse a través de mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, los puntos de encuentro han sido pocos, lo que conlleva a que las

manifestaciones en las calles no sean conducidas por canales de atención y resolución institucional. A pesar de ello, se puede rastrear que la movilización ciudadana, tanto en las calles, como en espacios y modalidades propias de la sociedad civil, han sido promotores de cambios institucionales, en especial en los avances del reconocimiento constitucional y expansión de los mecanismos de participación ciudadana.

Innovaciones y retos de las reformas del 2019

La LSPCPG no fue producto de una demanda ciudadana, ni de la colaboración entre sociedad civil y gobierno, sino que surgió como un proyecto político insignia para incrementar la legitimidad del partido Movimiento Ciudadano (MC). El triunfo electoral en el 2018 del MC en la gubernatura del estado de Jalisco y en el Congreso local impulsaron modificaciones institucionales en materia de participación ciudadana. Como parte de su insignia política, el movimiento naranja ha desarrollado una narrativa orientada a involucrar e incluir en la toma de decisiones públicas a la ciudadanía. Durante la campaña política 2018-2019, MC propuso la creación de una ley en materia de participación ciudadana, en la cual pudieran llevar a cabo su proyecto de ciudadanización de la política. No hay que perder de vista que, como partido de oposición recién llegado a los cargos públicos de máxima influencia en el Estado, tenía el interés de diferenciarse de los gobiernos anteriores y de los partidos políticos tradicionales, función que cumplió la legislación en participación.

La llegada del partido MC a la gubernatura del estado de Jalisco surge en un contexto contencioso debido a sus diferencias con el gobierno federal, dirigido por Morena. En este tipo de contextos surgen reformas de participación ciudadana que desvelan objetivos políticos que persiguen la incorporación legal de mecanismos de participación institucional. Asimismo, la configuración de las fuerzas que impulsan la innovación y las reformas demarcan la trayectoria de dependencia que tendrán los usos de la participación institucional. Schneider y Welp (2015) identificaron en América Latina que la incorporación de mecanismos de democracia directa se da en contextos de fuerte demanda ciudadana de cambio o renovación institucional, en el surgimiento de coaliciones emergentes que alcanzan el

poder, y en la fragmentación y polarización del sistema local de partidos políticos y la confrontación o alineamiento con el gobierno nacional. La creación de la LSPCPG fue dirigida por el recién llegado gobernador de un partido político de corta trayectoria y reducida influencia a nivel nacional, es decir, fue impulsada por una coalición emergente que alcanzó el poder. Para Schneider y Welp (2015), este tipo de origen tiene motivaciones específicas, ya sea porque son parte de un programa o son una estrategia para enfrentarse al poder nacional o a partidos políticos tradicionales. En Jalisco, la LSPCPG ha tenido hasta la fecha una tendencia a favorecer los proyectos políticos del partido en el poder estatal, con el objetivo de ser utilizados para enfrentar la influencia del poder federal, como fue el caso de la consulta sobre el pacto fiscal.

Los objetivos institucionales de la ley, los abiertamente esperados en la iniciativa, proponen incorporar a los integrantes del Estado en los asuntos públicos, sin tomar ninguna distinción como la clase, género, estatus social, religión e ideologías. Además, la iniciativa tiene por objetivo que los instrumentos de democracia participativa sean un complemento de la democracia representativa. Por último, la iniciativa espera que los mecanismos democráticos y deliberativos sean un conducto de la cohesión de los intereses de las comunidades. Los objetivos institucionales coinciden con la pretensión de incrementar espacios y oportunidades para que la ciudadanía se incorpore en la toma de decisiones públicas, y disminuyan algunas de las presiones que cuestionan a la democracia representativa.

Para evaluar avances en materia de participación ciudadana a partir de la reforma del 2019, se analizarán a continuación los usos de los mecanismos de democracia directa, en particular sobre los actores que han iniciado un mecanismo a través de la categoría desde abajo (*bottom-up)* o desde arriba (*top-down)*; la organización y resolución de las solicitudes de iniciación; los temas o problemas que se pretende atender o resolver en el uso de los mecanismos, y por último sus resultados.

Las categorías desde arriba y desde abajo han sido ampliamente discutidas por los estudiosos de la democracia participativa. Por ejemplo, para Altman (2022), los mecanismos activados desde abajo son aquellos iniciados por los ciudadanos: "está compuesto por aquellos mecanismos que se inician mediante recogida de firmas entre los ciudadanos de a pie" (p. 25). En el caso de los mecanismos desde arriba "son organizados direc-

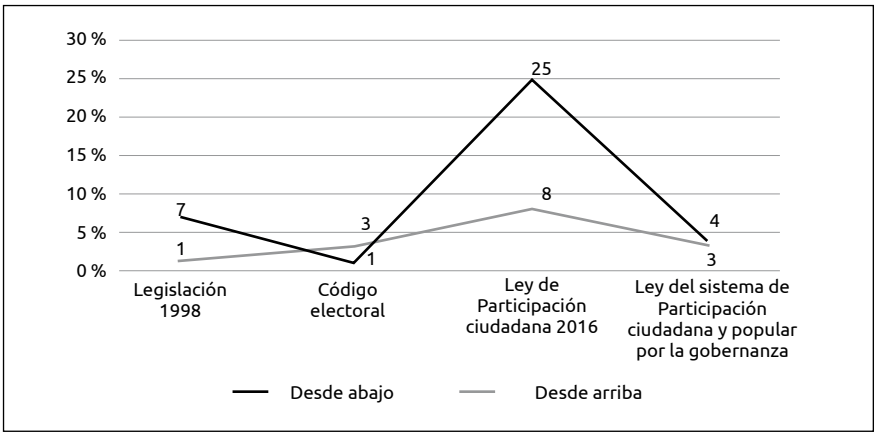
ta o indirectamente, por las autoridades" (p. 26). Serdült y Welp (2012) identifican referéndums mandatarios por la ley, las legislaturas y los funcionarios, llamados *top-down*, mientras que los referéndums de ciudadanos e iniciativas de ley los nombran *bottom-up*. Esta clasificación es pertinente porque la cuestión de quiénes activan el mecanismo tiene efectos directos en los alcances democráticos de su uso. Cuando los mecanismos no están influenciados por las autoridades se les otorga mayor poder a los y las ciudadanas (Schneider y Welp, 2015). Los mecanismos activados desde arriba pueden ser usados para que una institución representativa pase por encima de otra; para tomar decisiones políticas difíciles frente a la cual no se quiere admitir responsabilidad; o para legitimar políticas existentes (Altman, 2022). En el caso de América Latina, Zovatto (2014) identificó que la democracia directa se expandió para atender los problemas de la representación y adquirir mayor legitimidad política.

A partir de la LSPCPG se han realizado siete solicitudes, dos de ellas por ciudadanos sin cargos públicos o afiliación política en alguna agrupación de la sociedad civil; una solicitud de consulta ciudadana sobre el incremento del alza de la tarifa de transporte público, promovida por Jorge Díaz Ávila; la otra solicitud acerca de un referéndum municipal para revertir las designaciones de delegados en Tlajomulco de Zúñiga, promovida por Humberto Medina Chávez. Otras dos solicitudes más fueron promovidas por una mujer y un estudiante involucrados en una organización de la sociedad civil políticamente influyente: Rosa Imelda Hernández Muñoz, funcionaria del Consejo de la Judicatura del Estado, funcionaria del Hospital Civil, ligada al grupo Universidad de Guadalajara, promovió una iniciativa ciudadana relativa a la designación de cargos públicos en el Gobierno del Estado de Jalisco. Óscar Torres Arreola, estudiante del CUCBA e integrante de la Federación de Estudiantes Universitarios, solicitó la organización de una consulta ciudadana para cuestionar la aprobación de las tarifas técnicas del servicio público de transporte. Estas cuatro solicitudes podrían ser consideradas como iniciadas desde abajo.

En el caso de las solicitudes iniciadas desde arriba se encuentran dos solicitudes presentadas por excandidatos independientes y una más iniciada por el gobernador. Gustavo de la Torre Navarro, presidente de Vecinos Solidarios y excandidato independiente para la alcaldía de Tlaquepaque, solicitó un plebiscito municipal para someter a consideración la donación de

un terreno del Ayuntamiento de Tlaquepaque. José Martínez, excandidato independiente a la alcaldía de Zapopan, pidió la organización de un plebiscito para consultar sobre la desincorporación de propiedades municipales para la construcción del Centro Comercial de Zapopan. Los excandidatos indican usos desde arriba por utilizar los mecanismos como una forma de seguir sus pretensiones electorales o simplemente atiende a sus propios intereses políticos. Por último, Enrique Alfaro, gobernador del Estado de Jalisco, promovió una consulta ciudadana para revisar el convenio del pacto fiscal.

Desde un análisis simplemente numérico, se podría considerar que la ley ha promovido participación ciudadana, aunque no más que la anterior reforma de 2016, pues en solo tres años se solicitaron trece mecanismos de participación ciudadana (Jaime, 2021). En tres años de la LSPCPG, de las siete solicitudes presentadas, solo dos han sido procedentes y solo una de ellas se ha organizado y ha tenido un cauce institucional. La primera procedente es la solicitud del gobernador, la segunda es la iniciativa ciudadana sobre la designación de cargos públicos que ha estado congelada debido a la dilación legislativa.



Gráfica 22.1. Solicitudes de mecanismos de participación ciudadana, 1998-2022
Fuente: IEPC Jalisco y Karla Planter (2010).

Con respecto a la organización y resolución de las solicitudes de iniciación, la LSPCPG ha generado más obstáculos institucionales a la participación que las anteriores leyes. El primer obstáculo en la activación de mecanismos ha sido el Consejo de Participación Ciudadana y Popular para

la Gobernanza y los respectivos Consejos Municipales. La ley establece que el consejo

> [...] es responsable de promover la participación ciudadana y popular, la gobernanza y la cultura de la paz, y tendrá bajo su encargo incentivar el uso de los mecanismos contemplados en esta ley, así como observar su organización, desarrollo, implementación, difusión y declaración de resultados (Art. 10).

La ley mandata que el consejo estará integrado por quince personas, entre ellas funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil. A pesar de que la ley está vigente desde el 10 de abril del 2019, el Consejo de Participación no se instauró hasta el 29 de marzo del 2021. La instauración tuvo como protagonista al gobernador Enrique Alfaro, quien aprovechó la celebración para pedirle a los y las recién llegadas consejeras que atendieran su solicitud de organización de consulta popular sobre el pacto fiscal (Gobierno del Estado de Jalisco, 29 de marzo del 2021), que había sido presentada el 6 de marzo de ese mismo año. Entre las dificultades para integrar el consejo se encontraban la falta de acuerdo entre las bancadas del PRI y de MC en el Congreso del Estado.

El consejo se integró por once ciudadanos y ciudadanas de la sociedad civil y cuatro personas de la función pública. Las organizaciones que integran el consejo son: Familia Incluyente A. C.; Colectivo Total, Instituto de Transparencia; Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco; Colectivo JIU Jóvenes Indígenas Urbanos; Impulso Trans A. C.; Universidad de Guadalajara; Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC); ProSociedad hacer bien el bien A. C.; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco; Colectivo, Sigue al Congreso; Consejo Coordinador de Mujeres Empresarias y Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Guadalajara.

El diseño del consejo es incluyente y permite equilibrar la injerencia de las autoridades con la intervención de la ciudadanía. Aun así, la integración no ha generado mayores oportunidades para que la población sin afiliación política haga uso de los mecanismos. En el caso de los Consejos Municipales, que atienden las solicitudes a nivel municipio, no se han integrado en totalidad. El 24 de julio del 2021 estaban integrados 108 consejos, según una solicitud de transparencia respondida por la Secretaría de Planeación

y Participación Ciudadana. Sin embargo, en el 2022 solo están integrados 76 consejos, según también respondió la Secretaría. De 2019 a la fecha no solo no se ha avanzado en la instalación de los Consejos Municipales, sino que incluso algunos se han desintegrado o no se les ha dado continuidad.

El retraso en la integración de consejos produjo no solo dilación en la respuesta a las solicitudes de mecanismos, también creó incertidumbre sobre la participación ciudadana institucionalizada. De los siete mecanismos que se han solicitado con la LSPCPG, tres de ellos padecieron el retraso y la falta de declaración de procedencia por la falta de instauración del Consejo de Participación respectivo. La solicitud más polémica fue la realizada en Tlaquepaque, relativa a la donación del Ayuntamiento de un terreno perteneciente al Parque Central Cerro del Cuarto. Esta solicitud se presentó con las firmas suficientes el 9 de agosto del 2019 y fue declarada su improcedencia hasta que se instauró el Consejo Municipal el 14 de noviembre. Esta solicitud fue paradigmática porque fue impugnada y analizada por varias instancias: el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco; el Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC); y la Sala Regional de Guadalajara. El 25 de noviembre de 2020 la solicitud fue declarada improcedente por la Sala Regional Guadalajara, y no por el Consejo Municipal. Más de un año llevó la resolución de esta solicitud. En el caso de las otras dos solicitudes, el IEPC aún las tiene registradas sin un sentido de la procedencia debido a la falta de Consejo de Participación. El retraso en la instauración de los consejos y su falta de institucionalización ha provocado dilación en la respuesta a las solicitudes, desincentivando la participación ciudadana, además de crear incertidumbre sobre la capacidad técnica y responsabilidad social de atender las demandas ciudadanas a través de los mecanismos de participación.

Sobre el punto anterior, puede destacarse que las solicitudes para plebiscitos municipales que cuestionan acciones de gobierno de los ayuntamientos son aquellas que se han declarado como improcedentes o no se han atendido. Este es el caso de la solicitud de Tlaquepaque en contra de una donación de un terreno y la solicitud de Zapopan para impedir la construcción de un centro comercial. Los anteriores son ejemplos de cómo las solicitudes contenciosas a las autoridades municipales son menos tendientes a ser declaradas como procedentes por los Consejos Municipales. En contraste, la solicitud de consulta popular sobre el pacto

fiscal, solicitada por el gobernador, fue atendida en tiempo y forma. Esta tendencia puede generar sospechas sobre si los consejos, tanto estatales como municipales, realmente han garantizado la participación ciudadana con la misma imparcialidad para la sociedad civil que para las autoridades políticas. Anteriormente a esta reforma, el encargado de la recepción de solicitudes y declaración de procedencia era el IEPC. Su actuación era perfectible, sin embargo, generaba certeza por ser un organismo autónomo y con capacidad técnica.

Por último, los temas que se han solicitado discutir a través de los mecanismos incluyen el uso del territorio en el caso municipal, las tarifas del transporte público a nivel municipal y estatal, el proceso y el resultado de la designación de cargos públicos, y una disputa por los términos del pacto fiscal entre el nivel federal y estatal. La mayoría de las solicitudes de los mecanismos se han enfocado en tratar de revertir decisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo estatal o municipal. Las solicitudes de esta naturaleza podrían expresar, en palabras de Annunziata (2017), un tipo de participación ciudadana negativa, menos propositiva, que pone en el centro la insatisfacción y la desaprobación ciudadana.

En el caso de la consulta popular sobre el pacto fiscal, la temática demuestra el uso de mecanismos de democracia directa para dirimir conflictos entre dos o más autoridades políticas de distinto nivel de gobierno. La propuesta de la consulta tenía el propósito de presionar a la federación para que se aprobara el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2022, según lo esperado por el gobierno de Enrique Alfaro (Arista, 18 de octubre de 2021). Algunas investigaciones han evidenciado la tendencia de uso de mecanismos desde arriba para alcanzar intereses de las élites políticas. Schneider y Welp (2011) encuentran que cuando la administración local y la nacional son de distinto signo político, el gobierno local tendrá más incentivos para usar los mecanismos de democracia directa, pero menos recursos para que sus resultados tengan un impacto. Soria y Ojeda (2020), al estudiar los usos de varios mecanismos en Jalisco y Sinaloa, concluyen que cuando son usados desde arriba, se emplean todos los recursos del poder y facultades para su activación, para con ello promover carreras políticas, mantener el *statu quo* u obtener objetivos de las élites políticas (p. 33). El caso de la consulta popular del pacto fiscal desde su inicio fue una forma de dirimir los conflictos entre el gobierno federal del presidente Andrés

Manuel López Obrador, del partido Morena, y del gobernador Enrique Alfaro, del partido MC.

En el caso de los resultados, solo pueden ser analizados los producidos por la consulta popular sobre el pacto fiscal, debido a que es el único mecanismo que se ha activado a partir de la aprobación de la LSPCPG. En los cuatro fines de semana que se instalaron casillas para votar sobre el pacto fiscal se obtuvieron 449 948 votos de mayores y menores de edad, de estos, 426 434 votos votaron por revisar cada seis años los términos del pacto fiscal y 23 514 por el no realizar la revisión. En esta consulta participaron menores de edad, pero sus votos no fueron contabilizados para considerar la vinculación del mecanismo. A pesar de que la ciudadanía participante eligió en su mayoría la revisión del pacto fiscal, no fue suficiente el nivel de participación para ser vinculante (Herrera, 23 de diciembre de 2021). El tema no se quedó estancado en la activación del mecanismo, el Congreso del Estado de Jalisco, integrado en su mayoría por diputados y diputadas de MC, meses después del ejercicio de la consulta popular, aprobó que cada seis años se revise el convenio de coordinación fiscal (García López, 30 de mayo de 2022). El gobernador Enrique Alfaro promulgó el decreto constitucional el 17 de junio del año en curso, apelando a que los resultados de la consulta popular, aunque insuficientes para ser vinculatorios, muestran un consenso de la población en la revisión sexenal del acuerdo fiscal entre el Estado y la Federación (Santos, 17 de junio de 2022). Con las actuaciones del Congreso estatal y del gobernador de Jalisco, se puede concluir que la consulta popular no era necesaria para tomar decisiones públicas dirigidas a conseguir los objetivos esperados por quienes gobiernan Jalisco, sin embargo, cumplió el rol narrativo de justificar la medida en nombre del consenso ciudadano. En otras palabras, aunque institucionalmente no había que destrabar o resolver alguna demanda surgida desde la ciudadanía, la consulta popular funcionó como un instrumento de legitimidad política, al menos discursivamente.

El origen de una ley, desde el contexto de aparición, hasta las y los actores que las impulsan, determina el resultado de su aplicación. La LSPCPG fue propuesta por el gobernador de Jalisco y no fue resultado de la deliberación entre la ciudadanía y las autoridades. No hay evidencia de que la ciudadanía demandara un cambio desde la reforma del 2016, incluso con esa reforma se solicitaban en la misma proporción la activación de

mecanismos de participación ciudadana (trece solicitudes se presentaron a partir de la reforma del año 2016). El origen de la ley fue la autoridad política y su uso ha estado destinado a favorecer las aplicaciones de la autoridad. Por el contrario, las solicitudes surgidas desde abajo o por actores políticos sin afiliación política vinculada con el partido gobernante han sido negadas y la activación no ha sido posible. Los objetivos políticos del gobernador a partir de la ley se han cumplido en alguna medida, aunque no lo suficiente, porque la ciudadanía no ha estado plenamente interesada en participar, esto lo demuestra el nivel bajo de participación de la consulta popular. Por otra parte, los objetivos institucionales de ampliar el espacio de toma de decisiones de la ciudadanía y de garantizar un canal de comunicación para mejorar la representación, no se han conseguido a plenitud. Los espacios ganados por los y las ciudadanas están mediados, motivados o controlados por las autoridades políticas, incluso obstruidos por quienes debieran garantizar la participación ciudadana.

Tomar las calles: la vigencia de las formas autónomas de participación ciudadana

En contraste con las vías institucionales, la participación ciudadana en Jalisco en los últimos tres años se expresa enérgicamente en las calles. Las marchas, manifestaciones y otras modalidades de protesta social han sido instrumentos ciudadanos para influir en la esfera política como medio de comunicación de demandas y, sobre todo, de presión social. Gianfranco Pasquino (2011) define la participación como

> [...] ese conjunto de acciones y de conductas que apuntan a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones, así como la misma selección de los detentadores del poder en el sistema político o en cada organización política (p. 70).

Para Pasquino, todo acto de participación política tiene la intención de influir en las decisiones públicas y seleccionar a quienes dirigirán el gobierno. El primer objetivo puede realizarse por diversas formas de participación, manifestaciones, asociaciones, colecta de firmas, etcétera.

Mientras que la segunda se consigue por medio del voto. El mismo autor considera que hay dos tipos de participación: la convencional, como el voto, y la participación no convencional, como las protestas sociales. Sin embargo, Della Porta y Diani (2006) mencionan que esta diferenciación no es precisa para tiempos contemporáneos, donde las protestas se han incrementado y convertido en parte del repertorio de la acción colectiva, particularmente en las democracias occidentales (p. 29). La protesta social es más convencional que las formas institucionales de la participación, entendido *convencional* como lo habitual o tradicional.

En Jalisco, la ciudadanía expresa más demandas e intenta influir más en la esfera política a través de mecanismos de participación no convencionales que convencionales. Incluso, como se discutió en el apartado del itinerario de la participación en el estado, la participación en movimientos sociales y en la sociedad civil ha sido determinante para realizar cambios institucionales en favor del desarrollo democrático.

La ciudadanía que se expresa en las calles, principalmente, son víctimas de algún tipo de injusticia, o se perciben como objeto de algún tipo de agravio moral o económico. Las y los actores que más frecuentemente toman las calles son los familiares de personas desaparecidas o de personas que han sido asesinadas. En el caso de las personas desaparecidas, las madres, esposas, hermanas, y en general mujeres, son la mayoría de las manifestantes. Ellas se han organizado en colectivas, pero también, salen a las calles de forma inmediata cuando sus familiares no son localizados o localizadas. En el caso de las personas que se manifiestan por asesinatos, los familiares salen más a las calles cuando sus parientes son víctimas de feminicidio. Sus demandas se centran en la exigencia de justicia y esclarecimiento de los hechos, incluso buscan recibir medidas de protección frente amenazas de los victimarios. Además, los familiares se manifiestan cuando sus hijos e hijas sufren de alguna injusticia social o política. Por ejemplo, en Jalisco, en abril del 2019, una marcha se realizó para concientizar sobre el asperger y el autismo. Los familiares también se han manifestado frente al desabasto de medicamentos oncológicos dirigidos a atender a niños y niñas con cáncer.

Sin embargo, las familias también se manifiestan para conservar ciertos valores o *statu quo*. En Jalisco, el Frente Nacional de las Familias se ha manifestado en varias ocasiones para buscar que la sociedad res-

pete a la familia tradicional. Asimismo, miembros de la iglesia de la Luz del Mundo, jóvenes principalmente, se manifestaron para pedir que la sociedad tenga una sana convivencia. Los y las trabajadoras de varias instituciones estatales se manifiestan en las calles cuando perciben algún cambio administrativo que vaya en detrimento de sus derechos laborales o aspiren a mejoras en sus salarios. Igualmente, se expresan en las calles trabajadoras y trabajadores de distintos ramos de la industria. Especial atención tienen las manifestaciones durante el confinamiento en el 2020, pues las calles en su mayoría tenían protestas para exigir al gobierno que reabriera las actividades económicas o se repartieran apoyos económicos. Los y las demandantes eran restauranteros, baristas, meseras. Además, durante el confinamiento, se realizaron varias manifestaciones de trabajadores y trabajadoras de la salud; entre otras demandas exigían que se les dieran los insumos necesarios para atender pacientes contagiados con covid-19, y en su momento que la aplicación de vacunas fuera generalizada para todo el personal de primer y segundo nivel de atención de personas contagiadas.

Las mujeres son actoras frecuentes en las calles, ya sea conmemorando ciertas fechas representativas como el 8M o el 25N o para denunciar acoso sexual, feminicidios o violencia política por razón de género. Así, las mujeres también exigen a las autoridades estatales la despenalización del aborto y la paridad de las candidaturas en las elecciones estatales. Distintas colectivas de feministas y grupos de mujeres de diversos partidos políticos, como las Paritaristas, han sido protagonistas de manifestaciones representativas del estado de Jalisco. Los y las vecinas de ciertos espacios han sido también denunciantes de desperfectos e ineficiencias de la administración de la ciudad. Han sido las protagonistas de las denuncias por daño a espacios naturales de la ciudad como Colomos, la Primavera, y el Parque Resistencia Huentitán. Además, son estas personas de la ciudadanía las que exigieron respuestas frente al desabasto de agua del 2021. Sumado a ello, la vecindad es la identidad que moviliza cuando ciertas obras obstruyen el tránsito cotidiano de sus espacios.

Las manifestaciones también han sido en este periodo usadas por grupos políticos importantes para lograr sus intereses. Por ejemplo, durante las elecciones del 2020-2021, candidatos y candidatas de Morena se manifestaron para exigir que el proceso de aprobación de candidaturas del

IEPC fuera rápido y no redujera el tiempo de campaña. El partido Movimiento Ciudadano organizó una manifestación masiva para hacer pública su "defensa de Jalisco" frente a los intereses del partido Morena, desde la presidencia de la república. La Universidad de Guadalajara se ha manifestado ya en más de 100 ocasiones para exigir el presupuesto asignado para el Museo de Ciencias y que le negó el Gobierno del Estado.

Según lo observado en las manifestaciones en Jalisco durante el periodo 2019-2022, es posible descubrir que las demandas y los ciudadanos y ciudadanas que participan son diversos entre sí, pero sobre todo son distintos frente al tipo de ciudadanía que ha solicitado los mecanismos de participación ciudadana. Esto podría interpretarse como que las calles son más fáciles de tomar que activar un mecanismo institucional, sin embargo, las diferencias entre una y otra forma de participación van más allá de eso. Para empezar, las marchas y manifestaciones y toda forma de protesta social son un recurso más inmediato. Ante problemas tan agraviantes como la desaparición, asesinato o feminicidio de un ser querido, las personas no encuentran forma de presión más pronta e inmediata que una manifestación. Para esas personas, los mecanismos de participación ciudadana no son un medio, pues no atienden las injusticias y demandas que las movilizan. Por otra parte, la ciudadanía que sale a las calles es, frecuentemente, por inconformidad y desconfianza de vías institucionales para la canalización de demandas. Los mecanismos de participación ciudadana aún no son muy conocidos debido a que no han sido utilizados con frecuencia y no han dado resultados importantes para la vida cotidiana de una persona promedio. A pesar de su no institucionalidad formal, las protestas sociales también generan un canal de comunicación entre la ciudadanía y las autoridades políticas, forjan una porción de la representación y con ello son parte del proceso de gobernabilidad democrática.

Conclusiones

El Estado de Jalisco ha encabezado la tendencia nacional hacia la expansión de la participación ciudadana institucionalizada desde 1998, y en los últimos años, con la Ley del Sistema Estatal de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza de 2019, se establece como la entidad fede-

rativa con el mayor número de mecanismos de participación ciudadana reconocidos constitucionalmente, con los requisitos de activación menos demandantes y con órganos ciudadanos de conformación plural para organizar y promover los mecanismos. Estos avances son bienvenidos, la participación ciudadana institucionalizada hace posible la vigilancia ciudadana del poder, la construcción colectiva de políticas públicas más adecuadas a problemáticas locales, la toma de decisiones sobre proyectos y agendas que afectan a diferentes sectores, y constituye en principio espacios innovadores para ejercicios de deliberación en el espacio público.

Sin embargo, los avances institucionales en Jalisco respecto a la participación ciudadana a partir de las reformas del 2019 presentan diversos retos que, de no atenderse, devienen fácilmente en obstáculos a la participación ciudadana. En primer lugar, su adopción a nivel municipal no se ha impulsado de manera homogénea y varios municipios aún no cuentan con un Consejo de Participación Ciudadana y carecen de los reglamentos necesarios para su adecuada implementación. El diseño institucional debe revisarse para atender incertidumbres y vacíos procedimentales, es indispensable establecer claramente las instancias y los tiempos en la recepción, organización y dictaminación de las solicitudes, así como asegurar la autonomía de las mismas en la determinación de procedencia. La asignación transparente de los recursos económicos destinados al sistema de participación actual en todas sus etapas de operación es, asimismo, indispensable para asegurar la operación eficiente de las entidades responsables y en independencia de otros actores e instancias gubernamentales. El diseño de estrategias de promoción de las instituciones participativas no puede limitarse como hasta ahora a campañas informativas sobre los diversos instrumentos disponibles. Su impulso debe desarrollarse sobre la base de las articulaciones entre demandas ciudadanas, organismos de la sociedad civil y gobierno, que son el único caldo de cultivo posible para procurar la continuidad de la activación de ejercicios participativos ciudadanos. Esto significa impulsar en la práctica, y no solo en la norma, una democracia de interacción entre gobierno y ciudadanía capaz de ofrecer canales adecuados para gestionar conflictos, y que otorguen voz efectiva a nuevos grupos y demandas sociales.

La participación institucionalizada experimenta otra serie de retos de naturaleza política y nos dirige a considerar los objetivos y temas que se han visibilizado en ejercicios participativos en los últimos tres años. El

desafío es contrarrestar la colonización de los espacios para la participación ciudadana, esto se ha expresado en la reformulación de mecanismos ciudadanos en instrumentos de legitimación por parte de élites políticas, y también se reconoce en su uso como instrumentos para extender la lucha partidista a otros escenarios institucionales. La promoción de la participación ciudadana para la toma de decisiones o gestión de conflictos cuya solución legal es atribución de otros actores y espacios profundiza los déficits de legitimidad del sistema y reafirma la futilidad de la participación por medios institucionales.

La creciente expresión de demandas ciudadanas en las calles constituye, en sí misma, una forma de participación central a los procesos de democratización que demuestra su vigor en el estado como modalidad de involucramiento ciudadano en la construcción de lo público. Sin embargo, la profundización de reclamos por una mayor justicia social evidencia no solo la vigencia de la participación *bottom-up* como canal privilegiado por la ciudadanía para integrar temas en la discusión pública también ilumina sobre los esfuerzos institucionales para robustecer canales formales de participación, capaces de rearticular ciudadanía y gobierno en soluciones a problemas públicos y en la pluralización de voces y visiones de servicios, han sido insuficientes para responder a los déficits de representación que denuncia la ciudadanía jalisciense.

Referencias

ALONSO SÁNCHEZ, J. (1992). La irrupción ciudadana. *Revista Renglones*, vol. 23, pp. 47-52. En https://rei.iteso.mx/handle/11117/1334

ALONSO SÁNCHEZ, J. (1996). Jalisco: los problemas de una alternancia. *Frontera Norte*, 8(16), pp. 81-102. En https://fronteranorte.colef.mx/index.php/fronteranorte/article/view/1476

ANNUNZIATA, R. (2017). Recall, Political Representation, and Citizen Participation: Reflections Based on the Latin American Experience. En S. Ruth-Lovell, Y. Welp y L. Whitehead (eds.), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century* (pp. 99-120). Colchester. ECPR Press.

ARISTA, L. (18 de octubre de 2021). Consulta sobre el Pacto Fiscal en Jalisco, un fin más político que económico. *Expansión Política*. En https://bit.ly/3bDov1k

ATILANO MORALES, J. (2013). Voto nulo en Jalisco. Causas, construcción y resultado en el proceso electoral de julio de 2009. *Espiral*, 20(56), pp. 107-134. En https://www.redalyc.org/pdf/138/13827198004.pdf

CORTÉS GUARDADO, M. A. y Ortiz Barba, I. (2007). Jalisco: democracia electoral con déficit de legitimidad política. *Espiral*, 13(38), pp. 45-80. En http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v13n38/v13n38a2.pdf

DELLA PORTA, D. y Diani, M. (2006). *Social Movements. An Introduction.* Chichester. Blackwell Publishing.

GARCÍA LÓPEZ, F. (30 de mayo de 2022). Aprueban revisión de pacto fiscal en Congreso de Jalisco; diputado del Distrito XV votó a favor. *UDG TV*. En https://bit.ly/3OzaaVh

Gobierno del Estado de Jalisco (29 de marzo de 2021). Instala Enrique Alfaro Consejo de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza de Jalisco; iniciará con la tarea de dar seguimiento a la propuesta de consulta pública del pacto fiscal. En https://bit.ly/3ugh5L1

HERRERA, L. (23 de diciembre de 2021). Consulta del Pacto Fiscal de Jalisco, lo que viene. *Reporte Índigo*. En https://bit.ly/3Abmh6D

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (s. f). Histórico de mecanismos en Jalisco. En https://bit.ly/3PgEfJh

JAIME OLIVER, L. A. (2021). Mecanismos de participación ciudadana en Jalisco: ¿mayor apertura democrática?. En M. Pérez Vega (coord.), *Mecanismos de participación ciudadana en México: Problemas, avances y aprendizajes.* Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León. En https://www.ceenl.mx/archivos/20210908/MecanismosdeParticipacionCiudadana.pdf

PASQUINO, G. (2014). *Nuevo curso de ciencia política*. México: Fondo de Cultura Económica.

PLANTER PÉREZ, K. A. (2010). Plebiscito, referéndum e iniciativa popular. En H. R. Solís Gadea y K. A. Planter Pérez (coords.), *Jalisco en el mundo contemporáneo. Aportaciones para una enciclopedia de la época* (pp. 521-535). *Tomo II*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

RAMÍREZ SAINZ, J. M. (2002). *Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México.* Guadalajara: ITESO.

SANTOS, J. (17 de junio de 2022). Gobernador de Jalisco firma decreto para revisar Pacto Fiscal cada 6 años. *La Jornada*. En https://bit.ly/3NEE0Xu

SCHNEIDER, C. y Welp, Y. (2015). Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista*

Mexicana de Ciencias Políticas, 60(224), pp. 15-44. En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182015000200015

SERDÜLT, U. y Welp, Y. (2012). Direct Democracy Upside Down. *Taiwan Journal of Democracy*, 8(1), pp. 69-92. En http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/publication/journal/dj0801/004.pdf

SORIA ROMO, R. y Ojeda Castro, M. (2020). Participación ciudadana y democracia directa en municipios de Jalisco y Sinaloa, México, 2008-2018. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, 21, pp. 29-59. En http://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100029

SORIA ROMO, R. y Sánchez Alvarado, A. K. (2016). Mecanismos de democracia directa en Jalisco, México: entre la contención, la simulación y la manipulación ciudadana. Cuatro estudios de caso. *Revista Telos*, 18(1), pp. 39-59. En http://ojs.urbe.edu/index.php/telos/article/view/780/706

ZOVATTO GARETTO, D. (2014). Las instituciones de la democracia directa. En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto (eds.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 13-70). México. UNAM. En https://archivos.juridicas.UNAM.mx/www/bjv/libros/8/3717/3.pdf

Leyes y decretos

Gobierno del Estado de Jalisco (2004). Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor del Estado de Jalisco. México. En https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20para%20el%20Desarrollo%20Integral%20del%20Adulto%20Mayor%20del%20Estado%20de%20Jalisco%20VIGENTE.pdf

Gobierno del Estado de Jalisco (2008). Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. México. En https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/C%C3%B3digo%20Electoral%20y%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20del%20Estado%20de%20Jalisco_0.pdf

Gobierno del Estado de Jalisco (2009). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 4° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Jalisco; y 228 del código penal para esta misma en-

tidad. México. En https://congresoweb.congresojal.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretossip/decretos/Decretos%20LVIII/Decreto%2022631.pdf

Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. México. En https://participa.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2020/12/Ley_del_Sistema_de_Participacio%CC%81n_Ciudadana_y_Popular_para_la_Gobernanza.pdf

23. Nuevas normas y rituales: entre consultas, fomento a la sociedad civil y manifestaciones

Carlos Aguirre Arias

Introducción

La democracia no se entiende sin la participación ciudadana, parafraseando al gran filósofo político mexicano, Carlos Pereira (2012). La democracia es siempre participativa, es por ello que, cuando se habla o se escribe sobre la consolidación democrática, uno de los enfoques que se deben analizar es la calidad de la participación ciudadana.

Con la alternancia partidista que vivió Jalisco en 2018, Movimiento Ciudadano fue el primer partido en gobernar el estado bajo estatutos partidistas socialdemócratas, por lo que el análisis de la participación ciudadana cobra mayor relevancia en el estado. La hipótesis nos hace pensar que la socialdemocracia es una ideología que privilegia la participación ciudadana, por lo tanto, este artículo pretende analizar el incentivo de la participación ciudadana desde las instituciones y el nivel de participación fuera de ellas.

Tipos de participación ciudadana

Para poder analizar el estado que guarda la participación ciudadana en Jalisco, tomaremos como referencia la esquematización teórica que realiza Rocío Annunziata (2020) sobre esta misma:

Cuadro 23.1. Tipos de participación ciudadana		
Tipo de participación	Mecanismos intermitentes	Mecanismos permanentes
Institucionalizada	Voto Mecanismos de democracia directa	Instituciones participativas
No institucionalizada	Protestas/movilizaciones Peticiones a las autoridades	Organizaciones de la sociedad civil
Fuente: elaboración propia con información de Annunziata, 2020.		

Este apartado pretende ofrecer definiciones teóricas tomando como referencia a Annunziata, para con ese marco, exponer el estado que guarda cada uno de los tipos de participación en Jalisco. En cada uno de los tipos de participación se encontrarán las definiciones, que en algunas ocasiones podrán parecer similares, pero tienen características particulares que las diferencian.

Participación institucionalizada

Estos son aquellos mecanismos que cuentan con un nivel alto de institucionalización y son convocadas por el gobierno y las autoridades, lo que se conoce como participación de arriba hacia abajo:

> Esto quiere decir que se trata de formas de participación "de arriba hacia abajo" o *top-down* (mientras que las protestas, la acción colectiva contenciosa, los movimientos sociales, serían "de abajo hacia arriba" o *bottom-up*). En palabras del investigador Rémi Lefebvre, son formas de participación "otorgadas" y no "conquistadas" por la ciudadanía (Annunziata, 2020).

En esta clasificación se consideran dos tipos de mecanismos: los intermitentes (que ocurren cada determinado tiempo como las elecciones cada tres años o cuando el contexto lo requiere como las manifestaciones) y los permanentes.

Mecanismos intermitentes (de presencia esporádica)

Voto. Participación electoral 2018 vs 2021. Debates y ciudadanía

El voto es el máximo mecanismo de participación ciudadana en una democracia, es aquel mediante el cual la ciudadanía elige a sus gobernantes de manera pacífica; garantiza la democracia. Sin la participación electoral no podríamos hablar de democracia. Se considera intermitente porque ocurre cada tres años y no de manera permanente. En el caso particular de Jalisco, estos son los datos de la participación:

Cuadro 23.2. Participación electoral en Jalisco

Elección	% de participación
2012	64.2
2015	50.6
2018	58.5
2021	47.5

Fuente: elaboración propia con datos del Tablero Electoral del IEPC Jalisco.

Como es evidente, el nivel de participación electoral en los últimos dos procesos electorales en Jalisco han sido los más bajos en los últimos cuatro procesos electorales, y observando todos los procesos electorales desde 1995, serían también los más bajos. Por lo que, sin duda, es un dato relevante y de urgente atención.

En relación al nivel de participación electoral, podemos tomar como dato interesante los ejercicios de debate realizados en los últimos procesos electorales, sobre todo los organizados por la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y organismos empresariales. Es pertinente destacar el ejercicio "Debates Ciudadanos", convocados por Coparmex en 2018, pero que no volvió a suceder en el caso de las elecciones locales 2021, aunque en estas últimas sí existió un esfuerzo emanado de la ciudadanía para convocar a debatir a las candidaturas y que fue organizado por las Federación de Estudiantes Univer-

sitarios de la Universidad de Guadalajara, lo que refleja un nivel de exigencia desde la ciudadanía para informarse sobre las campañas electorales.

Mecanismos de democracia directa

De acuerdo con Juan Manuel Ramírez Sáiz (2013), los mecanismos de participación ciudadana son

> los medios o recursos a través de los cuales la participación ciudadana institucionalizada puede llevarse a cabo [...] unos están relacionados con la consulta pública a los ciudadanos y otros son específicos de la fase del diseño de las políticas sociales.

David Altman (2022) plantea como mecanismos de democracia directa como "un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas, son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal; la finalidad es la participación ciudadana para la toma de decisiones". Se consideran intermitentes porque suceden esporádicamente cuando la ciudadanía lo solicita o cuando autoridades lo convocan.

Nueva Ley de Participación Ciudadana

Estos mecanismos están regulados en Jalisco desde 1995, pero en 2019 se creó un nuevo marco normativo denominado: Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza en el Estado de Jalisco (LSPCPGEJ), dicha norma regula los mecanismos de democracia directa y separa esa regulación del Código Electoral. Entre las particularidades de la norma se destacan las siguientes:

1. Creación del Sistema de Participación Ciudadana
   Se crea el Consejo Estatal de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco con la participación de distintas instituciones como el IEPC Jalisco y la Secretaría de Participación

Ciudadana, siendo esta última la encargada de la secretaría ejecutiva de dicho consejo.

Se otorgó atribución de declarar procedencia de solicitudes de mecanismos de participación ciudadana a consejos municipales y consejo estatal; se quita dicha atribución a IEPC Jalisco en los mecanismos de democracia directa, que implican la emisión de un voto u opinión.

Se quitaron atribuciones al IEPC en materia de consulta popular para entregarlas al consejo.

Se establecieron mecanismos de democracia directa (referéndum, plebiscito, iniciativa ciudadana, ratificación constitucional, revocación de mandato, ratificación de mandato y consulta popular) y de gobernanza (planeación participativa, asamblea popular, proyecto social y presupuesto participativo), entre otros.

Si bien el marco normativo establece la ciudadanización a través de un Consejo Ciudadano, esto no garantiza la imparcialidad y legalidad con que deben conducirse dichas decisiones, sobre todo la declaración de procedencia y contraviene lo establecido con la Constitución federal, donde dichos mecanismos son completamente atribución de los organismos públicos locales electorales.

2. Solicitudes de mecanismos de democracia directa

En Jalisco, se han presentado en total 66 solicitudes de mecanismos de participación ciudadana, doce antes de la reforma de 2016, 46 después de la reforma de 2016, y siete después de la reforma de 2019, para el caso, analizaremos las ocho presentadas después de la reforma de 2019.

Cuadro 23.3. Solicitudes de mecanismos de participación ciudadana realizadas después de la reforma de 2019, tanto a nivel estatal como municipal

Objetivo solicitud	Fecha solicitud	Resolución de solicitud
Ciudadanía solicita consulta popular respecto al incremento de la tarifa del transporte público.	1 de agosto de 2019	No se atendió porque el Consejo Estatal es el único facultado en materia de Consulta Popular y aún no estaba instalado.

Cuadro 23.3. Solicitudes de mecanismos de participación ciudadana realizadas después de la reforma de 2019, tanto a nivel estatal como municipal

Objetivo solicitud	Fecha solicitud	Resolución de solicitud
Ciudadanía solicita plebiscito municipal respecto a la donación de terreno a la Universidad de Guadalajara por parte del ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque.	9 de agosto de 2019	Se declaró improcedente por el Consejo Municipal y se confirmó por autoridades jurisdiccionales.
Ciudadanía solicita consulta popular respecto a la aprobación de tarifas técnicas del transporte.	22 de agosto 2019	No se atendió porque el Consejo Estatal es el único facultado en materia de Consulta Popular y aún no estaba instalado.
Ciudadanía solicita plebiscito municipal respecto a la desincorporación de propiedad municipal en Plaza Arcos.	23 diciembre 2019	Se declaró improcedente por Consejo Municipal.
Ciudadanía solicita iniciativa ciudadana estatal relativa a la designación de cargos públicos.	30 julio 2020	Cumple con todos los requisitos y se declaró procedente por el Consejo Estatal.
Gobernador solicita consulta popular sobre la revisión del pacto fiscal.	6 marzo 2021	Se declara procedente por el Consejo Estatal de Participación Ciudadana.
Se solicita referéndum municipal sobre la designación de delegados en Tlajomulco de Zúñiga.	25 febrero 2022	IEPC declara que solicitud no es materia de mecanismos de participación ciudadana porque se refiere al nombramiento de servidores públicos.

Fuente: elaboración propia con datos del IEPC Jalisco.

Como se muestra en el cuadro 23.3, si bien, se han presentado diversas solicitudes de mecanismos, es evidente que el modelo de legislación que entrega la atribución de procedencia a los consejos de participación ciudadana no se ha traducido en la activación de los mismos ni se garantiza la imparcialidad de dichas resoluciones, ya que dichos consejeros son nombrados por el pleno del ayuntamiento.

3. Consulta popular sobre la revisión del pacto fiscal

La consulta popular es el mecanismo mediante el cual los habitantes del Estado, un municipio o demarcación territorial expresan sus opi-

niones respecto a temas de carácter público o impacto social que son consultados por la autoridad correspondiente (LSPCPGEJ, artículo 97).

Por primera vez se organizó un mecanismo de democracia directa a nivel estatal y fue la consulta popular estatal. El IEPC Jalisco, a petición del Consejo de Participación Ciudadana, fue el encargado de organizarla, ya que la norma establece que es este último el facultado para dicha actividad. La legislación local establece que los menores de edad pueden participar en el mecanismo de consulta popular, por lo que después de diversas determinaciones y reuniones del IEPC Jalisco y del Consejo Estatal se establecieron dos preguntas para la consulta:

» Mayores de edad:
¿Estás de acuerdo en que cada seis años, se revisen los términos de la Coordinación Fiscal y la manera en que la Federación distribuye los impuestos, para que se decida si Jalisco se mantiene o se sale del Pacto Fiscal?
» Menores de edad, siete - diecisiete años:
¿Estás de acuerdo en que se revise cada seis años, la manera en que se reparte el dinero de los impuestos que recaba la Federación, para que Jalisco decida si quiere seguir formando parte del Pacto Fiscal?

Los resultados de la consulta fueron los siguientes: 388 816 participaciones de personas mayores de edad, lo que significa el 6.4% de la lista nominal. Se requería el 33% de participación, por lo cual la opinión fue no vinculante. De ese resultado, el 94.6% fue por el "sí", y el 5.21% por el "no". En cuanto a las personas menores de edad, fueron 61 132 participaciones. El 94.6% por el "sí" y el 5.33% por el "no".

Aunque el resultado fue no vinculante, hay varios aspectos y áreas de oportunidad a destacar. En cuanto a los aspectos positivos son:

» Se utilizó urna electrónica para garantizar la opinión y se consolida como mecanismo garante de certeza electoral.
» El IEPC Jalisco estableció mecanismos para emitir opinión informada: debates en medios públicos, micrositio y campaña de difusión y promoción.
» Se incluyeron a los menores de edad en ejercicios trascendentales de participación y no solo en ejercicios pedagógicos, como la Consulta Infantil y Juvenil organizada por el INE.

En cuanto a las áreas de oportunidad o mejora:

» Garantía de certeza e imparcialidad en la toma de decisiones de procedimiento tomadas por el Consejo Estatal de Participación Ciudadana.
» Certeza en los mecanismos de seguridad para la participación de menores de edad.
» Regulación sobre la propaganda gubernamental y difusión por distintos actores públicos.
» Está pendiente el debate sobre el porcentaje de participación para que los ejercicios resulten vinculantes.

4. Consulta popular municipal: Caso Etzatlán

Como el marco normativo lo estableció desde 2019, el IEPC Jalisco no tiene facultades sobre la consulta popular, por lo que los municipios, a través de sus Consejos Municipales, pueden organizarlas, ese fue el caso del municipio de Etzatlán, que de manera *sui géneris*, en la administración 2018-2021 organizaron cuatro consultas populares que versaron sobre temas de interés local, que fueron los siguientes:

» Consulta popular sobre la regulación de cohetes, determinando que el horario más conveniente es de ocho a diez de la noche, con 614 participaciones, y que la cantidad adecuada de quema es de 0 a 300 cohetes.
» Consulta popular sobre motivo escultórico en la glorieta de la entrada del municipio, quedando como nombre "Escultura de la garza", con 1 192 participaciones.
» Consulta popular sobre el nombre del mercado municipal, determinando como nombre "Las Garzas", con la opinión mayoritaria de 1 028 personas.
» Consulta popular sobre la designación de presupuesto de obra Villa Sub-20.

Además de esta consulta, tuvieron ejercicios de presupuesto participativo, sin duda, es un dato particular que destaca sobre los demás municipios en cuanto a la promoción de mecanismos de democracia directa.

Como se pudo observar en este apartado, si bien se vivió la aprobación de una iniciativa ciudadana, solicitada por la ciudadanía y la orga-

nización de una consulta popular, solicitada por la autoridad, hay áreas de oportunidad. Además, se pudo observar que desde los Consejos Municipales no hay la suficiente imparcialidad para determinar procedentes las solicitudes presentadas por la ciudadanía, aunque el caso Etzatlán da ciertas pistas sobre cómo es la cercanía de los mecanismos en cuanto a las temáticas de interés y el desarrollo de la participación desde los municipios.

Mecanismos permanentes

Este tipo de mecanismos son los que están establecidos de manera permanente en la legislación o por las instituciones.

Instituciones participativas

Las instituciones participativas son instituciones diseñadas con el único fin de que la ciudadanía participe, es una política pública que tiene ese fin. Si bien hay algunos mecanismos de democracia directa que podrían parecer instituciones participativas, no lo son, porque su fin es el de aumentar la participación ciudadana; así lo define Avritzer, a quien se le acuñó el término: "Entendemos por instituciones participativas formas diferenciadas de incorporación de ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas" (2014).

En el caso de Jalisco, según la legislación y la práctica podemos considerar que se presentan las siguientes instituciones participativas, de carácter permanente por norma y política:

- Presupuesto participativo.
- Consejos de Participación Ciudadana.
- Planeación participativa.
- Comité de participación social.
- Asambleas populares.
- Otros mecanismos de gobernanza establecidos.

Presupuesto participativo 2018-2021

El presupuesto participativo es el mecanismo de participación mediante el cual los habitantes del Estado definen el destino de un porcentaje de los recursos públicos, para lo cual el Gobierno del Estado proyecta anualmente en el presupuesto de egresos una partida equivalente al menos al 15% del presupuesto destinado para inversión pública (LSPCPGEJ, artículo 105).

Este mecanismo, además de tener su dimensión estatal, también tiene su dimensión municipal, de hecho, aunque la legislación establece que existe un ejercicio de presupuesto participativo estatal, este no se ha realizado en los años de 2019, 2020 y 2021. Por lo que, sin duda, es un pendiente en la participación ciudadana rumbo a la segunda parte del sexenio. En cambio, a nivel municipal sí se ha realizado dicho ejercicio en algunos municipios como: Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga y Etzatlán.

Estos espacios de participación tienen algunas críticas que podemos revisar desde la teoría propuesta por Annunziata (2020):

- El modelo normativo del presupuesto participativo, que establece este ejercicio como uno de redistribución y con espacios amplios de deliberación, es lejano al modelo en Jalisco.
- En general, faltan mayores mecanismos de participación y deliberación.
- No existe seguimiento de rendición de cuentas.
- El modelo de Jalisco no considera como primordial una redistribución económica, incluso su modelo pudiera alimentar una desigualdad al darle prioridad a la participación de los propietarios de bienes, no incluye tampoco la segmentación territorial o temática.
- Es positivo que este ejercicio se implemente en otros municipios y se modifiquen y actualicen las normativas vigentes, sin embargo, aún tiene que sufrir ciertas modificaciones para acercarse al modelo normativo ideal.

Algo muy positivo a señalar es la continua realización de estos ejercicios desde 2011, porque, como afirma (Pateman, 1970), solo se enseña a participar participando. La continuidad de estos ejercicios es fundamental, su aporte es esencial para construir más y mejores instituciones participativas y normativas para hacerla realidad en el estado de Jalisco, en particular, para acercar al modelo normativo-ideal del presupuesto participativo al modelo de Jalisco.

Consejos de participación, CPS y Gobierno Abierto

Los Consejos de Participación Ciudadana y el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción, son espacios colegiados conformados por ciudadanos y ciudadanas, integrados en su mayoría por un procedimiento de convocatoria pública diseñados para que la ciudadanía participe en diferentes temáticas y niveles de gobierno.

Según la plataforma del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco, "Participa Local", a nivel estatal se cuentan con 55 Consejos de Participación Ciudadana, además del Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción, por lo que serían 56 consejos.

A nivel municipal, la misma plataforma da cuenta de la presencia de Consejos Municipales de Participación Ciudadana en 120 municipios del estado.

Aunque el dato cuantitativo es relevante y pareciera que estos espacios son una práctica positiva a considerar en el fomento a la participación ciudadana en el estado. Es importante destacar diversas cualidades de los consejos que nos permitan tener un balance más preciso de los mismos y algunos datos de contexto.

El Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción recibió diversos ataques mediáticos y recortes presupuestales (Universidad de Guadalajara, 2021), lo que se traduce en poco incentivo a la participación.

Los Consejos Municipales son nombrados por el Ayuntamiento, lo que no garantiza imparcialidad.

El Consejo Estatal de Participación Ciudadana es nombrado vía insaculación, lo que no garantiza la profesionalización.

No existen canales de sanción y rendición de cuentas que obliguen a las autoridades a acatar las decisiones de los Consejos de Participación.

No existe garantía de la participación mayoritaria de la ciudadanía en algunos consejos estatales como el Comité de Fomento y Participación de las OSC en Jalisco.

Además de estos espacios, es preciso señalar la continuidad del Secretariado Técnico de Gobierno Abierto (ITEI, s.f.), que han implementado tres planes de acción, se deben consolidar los canales de seguimiento y rendición de cuentas por parte de los poderes y los compromisos asumidos.

Participación no institucionalizada

Son aquellos mecanismos que no se desarrollan provocados por el Estado y no tienen un nivel de institucionalización; también se les relaciona con mecanismos de participación generados de abajo hacia arriba, es decir, desde la ciudadanía hacia el gobierno y sus instituciones.

Mecanismos intermitentes (de presencia esporádica)

Son aquellas acciones que se realizan en las calles o plazas públicas, considerando movilización de las y los habitantes de un lugar determinado con el objetivo de exigir algún derecho disminuido por alguna acción o ausencia del Estado. Se consideran intermitentes porque no se encuentran permanentes, sino cuando son convocadas por la ciudadanía o por contexto social y político. En Jalisco, durante el periodo de 2018 a 2021, podemos dar cuenta de las siguientes movilizaciones:

- 8M. En pro de la igualdad, contra la violencia en contra de las mujeres, por los derechos de las mujeres, se llevaron a cabo manifestaciones anuales con una participación de aproximadamente 15 000 asistentes y saldo blanco (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).
- Desapariciones. Sin duda las movilizaciones por las personas desaparecidas son el movimiento que ha marcado las calles de Jalisco por el alza de personas desaparecidas y la continua presencia en la opinión pública. Sin embargo, en el periodo 2018-2021 se debe destacar la mala gestión por parte del cuerpo de seguridad de la manifestación contra desaparecidos en junio de 2020 (Torres, 2020, 5 de junio), algunos medios de comunicación lo han calificado como el "Halconazo Tapatío". Si bien es cierto que diversas instituciones implementaron acciones para atender la crisis, la actuación del cuerpo de seguridad no fue la correcta en la atención de una manifestación.
- FEU-Universidad de Guadalajara. La Federación de Estudiantes Universitarios se ha manifestado en diversas ocasiones por diversas causas: ocupación de parques; construcción de obras; asesinato de estudiantes; disputa política con Gobierno del Estado; desapareci-

dos; entre otras. Dichas marchas se desarrollaron con saldo blanco y demuestran la activación estudiantil en el estado.

- Grupos de interés. Otros grupos de interés que se han manifestado en Jalisco en menor cantidad de personas frente al Congreso de Jalisco o alguna institución son:
  a) Ambientalistas para reparar daño ambiental.
  b) Ciudadanos exigiendo revocación de mandato.
  c) Pacientes renales.
  d) Trabajadores del Instituo de Pensiones del Estado de Jalisco (IPEJAL).
  e) Grupos feministas proaborto.
  f) Colectivos LGBTI+ a favor del matrimonio igualitario.
  g) Ciudadanos contra la verificación vehicular.
  h) Activistas contra la eliminación de Instituto de las Mujeres.
  i) Policías por sus derechos laborales.
  j) Manifestaciones por la falta de agua.
  k) Estudiantes en defensa de la autonomía universitaria.

Como queda evidenciado, es urgente establecer protocolos de seguridad para que lo que ocurrió en las manifestaciones de junio 2020 no quede con un señalamiento negativo y no se repita. También es cierto que la múltiple presencia de grupos manifestantes en el estado es reflejo de que este tipo de mecanismos en Jalisco son utilizados con frecuencia y que hay un ecosistema social y político que lo permite. Lo que este artículo no presenta es la efectividad y resultados de esos ejercicios.

Mecanismos permanentes

Organizaciones de la sociedad civil

Desde la visión de Serna y Monsiváis (2006) estas son:

> Formas de agregación de intereses comunes en asociaciones sociales, sean de carácter formal o informal, contestatario o conservador, prosistema o antisistema, nacionales o internacionales, las agrupaciones y organizaciones sociales constituyen el entramado asociativo de la sociedad civil.

Se consideran permanentes debido a la normativa que las regula y el registro que realizan, su actividad no es coyuntural, sino estable.

En ese sentido, en Jalisco podemos tener dos datos concretos para hablar del estado de las organizaciones de la sociedad civil: el primero, el dato de las OSC con registro y donatarias autorizadas; y, el segundo, el presupuesto destinado para las mismas. Cabe hacer la precisión, que las Organizaciones de la Sociedad Civil no son unívocas y con una sola causa; para hablar del tercer sector debemos hablar de las OSC de carácter asistencial, las *think tank*, las fortalecedoras o las de incidencia pública. Pero el análisis particular de cada categoría es materia de otra publicación.

Cuadro 23.4 Presupuesto para OSC. Partida coinversión social/apoyo OSC

Año	Presupuesto
2018	69.9 mdp
2019	62.5 mdp
2020	87.7 mdp
2021	42.7 mdp
2022	67.5 mdp

Fuente: elaboración propia con datos del presupuesto de egresos del Sistema de Asistencia Social.

Como se puede observar, si bien hubo un año de incremento considerable en 2020, en 2021 decreció la partida de apoyo a OSC, que en 2022 presenta un incremento. Aunque si bien esa partida es fundamental, y se destina en particular a las OSC de carácter asistencia, se debe considerar otros programas de fomento y coinversión con OSC que se llevan a cabo, por ejemplo, por la Secretaría de Igualdad Sustantiva o la Dirección de Personas con Discapacidad. Aunque sí se destina presupuesto, vale la pena debatir si es suficiente, esto en comparación con otros programas. Por ejemplo, en 2022 se agregaría a esos 67.5 millones de pesos, 24 millones de pesos del programa Barrios de Paz, y 25 millones de pesos de Asociaciones por la Igualdad; lo que sumaría para las OSC en 2022, 116 500 000 de pesos.

Cuadro 23.5. OSC con registro en Jalisco		
Año	OSC con registro INDESOL	OSC con registro en SSAS
2019	1 086	1 144
2020	1 642	1 161
2021	1 678	1 188

Fuente: elaboración propia con datos del registro nacional de OSC.

En cuanto al número de OSC con registro en Jalisco, es evidente que en este rubro no ha habido un incremento, pero tampoco ha existido un decremento claro, considerando que la pandemia fue un factor fundamental para la vida de las OSC en Jalisco y en México. En cuanto las temáticas atendidas por las OSC, registradas por la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) en el año 2021, son: bienestar social (484); asistencia infantil (105); educación (105); gerontología (87); rehabilitación y educación especial (245); servicios médicos (145); ambiental (17) (Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 2022).

En este apartado, resulta relevante destacar el trabajo del Comité de Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (2020) y el Consejo de Asistencia Social (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021), dos organismos establecidos en las normas estatales cuyo propósito es proponer políticas públicas para el fomento de las organizaciones de la sociedad civil en el estado, y al observar actas y documentación publicada de cada consejo, es evidente el enfoque de gobernanza que han adoptado en pro de las OSC en Jalisco. En cuanto a estos canales de participación y las OSC en Jalisco, el balance resulta positivo. Muestra de ello es el reporte del Informe Nacional de Fomento a las OSC, realizado por Pablo González (2022), donde Jalisco es considerado como el estado de la república que tiene mejor marco normativo e institucional para fomentar la participación de las OSC.

Reflexiones y balance final

Para terminar, no podemos hablar de un primer balance positivo o negativo en materia de participación ciudadana, considerando todos los tipos y niveles de participación en el estado, todas estas lecturas deben darse

con el matiz de que existen áreas de oportunidad y políticas de fomento a la participación que destacar. Por lo tanto, en cuanto a la participación ciudadana, el saldo es balanceado.

A manera de propuestas se plantea un listado de conclusiones en cada tipo de participación y mecanismo, de acuerdo a la información expuesta en las secciones anteriores.

1. Participación institucionalizada: voto.
    - » La participación electoral ha disminuido, por lo que debe enfocarse en el diseño de políticas innovadoras para incentivarla.
2. Participación institucionalizada: instituciones participativas.
    - » Hay áreas de oportunidad en el ejercicio del presupuesto participativo estatal.
    - » En cuanto a los consejos de participación, se debe atender los mecanismos que garanticen imparcialidad y garantía de la participación ciudadana.
    - » Se deben proteger avances en diversos consejos y comités como el del Sistema Anticorrupción.
3. Participación institucionalizada: mecanismos de democracia directa.
    - » Han existido casos exitosos a nivel municipal y estatal, sin embargo deben modificarse los marcos normativos para que los consejos municipales sean garantistas del derecho.
4. Participación no institucionalizada: protestas, movilizaciones, peticiones a las autoridades.
    - » Existe un ecosistema que permite las manifestaciones, pero deben atenderse los protocolos de seguridad para no repetir el caso de junio 2020.
5. Participación no institucionalizada: organizaciones de la sociedad civil.
    - » Hay programas de apoyo establecidos en el presupuesto y debe aumentar la perspectiva de fomento y fortalecimiento desde el gobierno.
    - » Existe buen nivel de participación en consejos garantes del fomento y participación de OSC.

Como se observa, si bien en ciertos tipos de participación y mecanismos se pueden identificar avances y ecosistemas favorables para la participación, en otros se consideran agendas pendientes y relevantes para el

avance de la participación ciudadana en el estado. En ese tenor, se deben atender las áreas de oportunidad para mejorar el nivel de participación ciudadana y el impacto que esta puede tener en la vida pública del Estado.

Cabe destacar que el presente artículo ofrece una fotografía de un momento y un lugar, parcial, que puede obviar otras formas de participación presentadas en el Estado como el litigio estratégico, sin embargo, plantea una radiografía mínima en un lapso. Este texto deberá ser ampliado, actualizado, comentado y debatido, lo que busca es provocar ese debate para mejorar el marco normativo y las políticas públicas que incentiven la participación de la ciudadanía desde los organismos públicos, y provocar una ruta de incidencia para la ciudadanía interesada en participar.

Referencias

ALTMAN, D. (2022). *Conferencia de verano IEPC Jalisco: Innovaciones democráticas: abriendo horizontes, moderando expectativas.* Guadalajara. Tecnológico de Monterrey.

ANNUNZIATA, R. (2020). *Curso Instituciones Participativas en América Latina. ¿Qué son las Instituciones Participativas?* Buenos Aires. FLACSO.

AVRITZER, L. (2014). *Los desafíos de la participación en América Latina.* Buenos Aires. Prometeo.

Comité para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Jalisco (2020). Sobre el Comité OSC Jalisco. OSC Jalisco. En http://oscjalisco.org

Coparmex (2018). Debates Ciudadanos 2018: Esto pasó en el debate de Guadalajara. En https://coparmex.org.mx/debates-ciudadanos-2018-esto-paso-en-el-debate-de-guadalajara

GONZÁLEZ ULLOA, P. (10 de marzo de 2022). Reporte del Índice de Fomento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Articulación Ciudadana Para la Equidad y Desarrollo A. C. México. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*.

ITEI (s. f). Tablero de Monitoreo. Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco. En http://micrositios.ITEI.org.mx/tablero-de-monitoreo/

PATEMAN, C. (1970). *Participación y Teoría Democrática.* Buenos Aires. Prometeo.

PEREIRA, C. (2012). *Sobre la democracia. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Jalisco.* México.

RAMÍREZ SÁIZ, J. M. (2013). *Formas de participación ciudadana*. IEPC Jalisco.

SERNA, G. y Monsiváis, A. (2006). Investigar el Tercer Sector. En *El Tercer Sector en México: perspectivas de investigación*. México: CEMEFI/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

TORRES, A. (5 de junio de 2021). 5 de Junio, no olvidamos, ni perdonamos: instalan memorial a un año del "Halconazo Tapatío". *Zona Docs. Periodismo en Resistencia*. En https://www.zonadocs.mx/2021/06/05/5-de-junio-no-olvidamos-ni-perdonamos-instalan-memorial-a-un-ano-del-halconazo-tapatio/

Universidad de Guadalajara (1 septiembre de 2021). Congreso de Jalisco avala extinguir sueldos al Comité de Participación Social Anticorrupción. En https://www.rendiciondecuentas.org.mx/congreso-de-jalisco-avala-extinguir-sueldos-al-comite-de-participacion-social-anticorrupcion

24. Poder y autoridad en la educación superior: las universidades como actores políticos

Adrián Acosta Silva

La gran tarea en el estudio de toda forma de vida social
es el análisis de estos grupos, que es mucho más que una clasificación.
Cuando los grupos se definen adecuadamente, todo está definido.
Y cuando digo todo, me refiero a todas y cada una de las cosas.
F. Bentley

En el campo político de la educación superior, los primeros tres años del gobierno de Enrique Alfaro Ramírez en Jalisco se caracterizaron por las relaciones de cooperación y conflicto con las autoridades formales y liderazgos fácticos de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Esas relaciones no surgen en el vacío; están pobladas por condiciones, historias y trayectorias que marcan a la educación superior jalisciense como un espacio de tensiones políticas y de producción de políticas, en el cual no solo participa la UdeG, aunque esta institución sea uno de sus protagonistas centrales. Explorar las características de este sector, el perfil de sus actores y comportamientos durante la primera mitad del gobierno alfarista es el propósito general de estas notas.

Dos son las premisas básicas de este esfuerzo exploratorio. La primera es el reconocimiento del carácter extraordinariamente complejo del campo político de la educación superior, es decir, de los actores, procesos y relaciones que intervienen en la organización de los intereses, la negociación de los conflictos y la producción de acuerdos en este sector. La segunda premisa es que, a nivel estatal, la configuración del sector se expresa en un orden político-institucional más que en un sistema coherente

y coordinado de acciones entre instituciones, agencias gubernamentales y actores relevantes. Ambas premisas confluyen en la hipótesis de que la construcción de ese orden es la expresión de una lucha por el poder y la autoridad entre diversas legitimidades institucionales, que se traduce en cambiantes relaciones de cooperación y conflicto entre el gobierno estatal y las organizaciones públicas y privadas de educación superior en Jalisco.

El argumento central es que el gobierno alfarista no tiene una política clara de educación superior, sino un conjunto de creencias firmes, ideas vagas e intuiciones difusas basadas en las retóricas del emprendurismo y la innovación como soluciones de los problemas educativos del sector. No es una característica exclusiva de este gobierno, sino un patrón transexenal de comportamiento gubernamental estatal que se aleja de los intentos de gobernanza del sector privado, y que concentra sus acciones en las escuelas, universidades e institutos tecnológicos públicos no autónomos. Con el principal actor del sector —la UdeG—, se han establecido relaciones de carácter político, centradas en la negociación y distribución de los presupuestos públicos anuales. El resultado es la coexistencia de tres tipos de gobernanza en la educación superior jalisciense: una gobernanza burocrática, centrada en las instituciones de educación superior (IES) públicas no autónomas; una gobernanza política, relacionada con la UdeG, y una gobernanza corporativa, correspondiente a las IES privadas.

La naturaleza de la bestia

En las sociedades contemporáneas, las IES juegan un papel destacado como actores culturales, políticos y socioeconómicos. Desde la sociología, la economía y la ciencia política se han explorado esas dimensiones con diversas perspectivas analíticas e intereses cognoscitivos. En la economía, la teoría del capital humano es la que ha formulado la tesis de que poblaciones con mayor escolaridad se traducen en mejores tasas de productividad general y benefician a los individuos con mejores cualificaciones. Desde la sociología, las IES y, en especial, las universidades, se analizan como instituciones que representan expectativas de movilidad social ascendente para clases y grupos cuyas posibilidades de mejoría económica y social están ligadas a la posesión de títulos, certificados y diplomas. Desde un punto

de vista politológico, las IES son consideradas como espacios de formación de élites y liderazgos políticos, profesionales y económicos, que influyen en la composición de la política general y sus actores (partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales, organizaciones empresariales y civiles).

Un enfoque derivado de este último campo cognitivo es el relacionado con las perspectivas pluralistas de la ciencia política. En el contexto de la transición del acceso de élite a las etapas de masificación y universalización de la educación superior, las universidades son caracterizadas como espacios de expresión de grupos de interés organizados en torno a diferentes objetivos, que establecen diversas estrategias de legitimación de sus demandas, procesos y resultados. En algunas ocasiones, esos grupos se expresan como *stakeholders* (partes interesadas) bajo la forma clásica de grupos de poder y de presión, que intentan colocar temas e intereses específicos en la agenda pública nacional o subnacional. En México, los liderazgos formales y fácticos de estos grupos representan, con grados variables de legitimidad y eficacia, las formas que adquieren las relaciones políticas universitarias dentro y fuera de los marcos institucionales.

Sin embargo, las universidades no hacen política. Son espacios institucionales en los cuales se configuran relaciones de poder y autoridad bajo reglas escritas y no escritas, de donde surgen coaliciones, redes y liderazgos que organizan decisiones, establecen políticas institucionales y conducen procesos de adaptación a sus entornos externos e internos. Las figuras visibles, objetivas, de esas expresiones organizadas del poder institucional, son los gobiernos universitarios. Estos gobiernos gestionan recursos, toman decisiones, impulsan proyectos de cambio o desarrollo institucional, establecen vínculos con gobiernos locales, estatales o nacionales, con empresas privadas y organizaciones sociales, formulan recomendaciones, demandas o exigencias, y organizan, mediante diversos esquemas de gobernabilidad y gobernanza institucional, las transferencias y distribución de los recursos dentro de las universidades.

Existen diferencias notables en la influencia que estos grupos y liderazgos tienen en el campo de las relaciones en el sector de la educación terciaria. Instituciones públicas y privadas juegan roles distintos en la conformación de dichas relaciones. Las universidades públicas, los institutos y universidades tecnológicas, los centros públicos de investigación del Conacyt, o las escuelas formadoras de maestros (Normales), configuran

el sector público de la educación superior, mientras que las universidades de élite, ya sean de orientación empresarial o religiosa, y un numeroso pero heterogéneo conjunto de establecimientos particulares de distinta escala e influencia en el mercado educativo, constituyen el sector privado de la educación terciaria. El origen y las trayectorias de las IES públicas y privadas determinan el grado de influencia que tienen como instituciones y como actores políticos en las escalas locales.

A nivel sistémico, el gobierno nacional o el estatal desempeñan funciones de coordinación y articulación concentradas en la aplicación de normas, incentivos y decisiones. En el lenguaje contemporáneo, las actividades de docencia, investigación y vinculación de la educación superior se ordenan en dos dimensiones del gobierno de la educación terciaria. Por un lado, la gobernabilidad del sistema, que asegure la capacidad de estabilizar y gestionar los conflictos y la producción de acuerdos; del otro, la gobernanza sistémica, que mejore la calidad, la eficacia y la eficiencia de su desempeño institucional.

Orden y sistema: la disputa por la autoridad

Conceptualmente, resulta complicado afirmar que existe un sistema de educación superior en Jalisco. En la retórica política o burocrática se suele referir a la educación superior como un "sistema", lo que supone articulación, cooperación y complementariedad en el acceso, tránsito y egreso de estudiantes en las diversas IES, en el intercambio de profesores y programas, en la colaboración de proyectos de investigación, de vinculación o de innovación más o menos comunes o compartidos, independientemente de las jurisdicciones (federal, estatal) y sectores de pertenencia (público o privado). No obstante, existen esfuerzos por integrar un sistema a través de diversas acciones gubernamentales y no gubernamentales, como es la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (Coepes), una instancia creada originalmente a comienzos de los años ochenta, en el contexto de la formulación de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (LCES) en 1978, y del proyecto de Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) por derivar de esta ley la creación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la

Educación Superior (Sinappes), en el cual se diseñaron tres instancias de participación de las IES: la Comisión Nacional de Planeación de la Educación Superior (Conpes), las Comisiones Regionales de Planeación de la Educación Superior (Coerpes) y las propias Coepes. La unidad básica del sistema fueron las Unidades Institucionales de Planeación (UIP), que dieron origen a los departamentos, direcciones o coordinaciones de planeación en las universidades e instituciones de educación superior.

El propósito, tanto de la LCES como del Sinappes, fue el de integrar un sistema nacional de educación superior tanto en la escala federal como en las regionales y estatales. Sin embargo, los resultados del proceso fueron débiles y heterogéneos entre los diversos niveles. De manera paralela, las políticas federales basadas en incentivos jugaron un papel destacado en la modernización de los comportamientos institucionales de los sectores público y privado de la educación superior, al colocar en el centro de un largo ciclo de políticas federales transexenales (1990-2018) la evaluación de la calidad y el financiamiento público condicionado, competitivo y diferenciado (Acosta, 2021a). Esas políticas constituyeron el centro del esquema de gobernanza de la educación superior, y los gobiernos estatales tuvieron una débil influencia e interés en promover políticas propias en sus respectivas jurisdicciones. Hoy, nuevamente, el problema de la integración sistémica es reconocido como uno de los desafíos centrales del gobierno obradorista, con la aprobación de la Ley General de Educación Superior (LGES) en abril de 2021. La nueva normatividad federal en la educación terciaria expresada en la LGES implicó la "armonización" de las normativas subnacionales (estatales) para alcanzar los objetivos generales planteados en la ley. Con base en ello, el Ejecutivo y el Congreso estatal y algunas de las instituciones locales afiliadas a la ANUIES impulsaron, en agosto de 2021, un proceso de consultas en Jalisco para realizar los ajustes normativos correspondientes, que culminaron en diciembre de ese mismo año con un ejercicio presencial de Parlamento Abierto en el Congreso del Estado. Fue así como se realizaron esos ajustes a la Ley de Educación Superior de Jalisco de manera pragmática, como "réplicas" de la LGES (Rodríguez, 2022).

El impacto de estas iniciativas y políticas en Jalisco ha sido débil y difuso. Como en otras entidades de la república, uno de los factores que determinan el comportamiento institucional de la educación superior, en las escalas subnacionales, es el peso específico que tienen las universidades

públicas estatales en la configuración de los "sistemas" de educación superior de las entidades del país. En el caso jalisciense, la UdeG mantiene un peso estratégico en la configuración de la autoridad pública y el orden político de la educación superior, que influye en el diseño y la implementación de las políticas del gobierno estatal. Desde los años de la alternancia política en la entidad, iniciada con el fin de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en 1995, y la construcción del ciclo de alternancia y predominio del Partido Acción Nacional (PAN) desde finales del siglo XX hasta los comienzos de la segunda década del siglo XXI (1995-2013), la UdeG se consolidó como una institución clave en el ordenamiento de la educación superior local, lo que generó una "disputa por la legitimidad" entre los gobiernos estatales y las autoridades universitarias (Kent y Acosta, 2009).

Aunque es discutible la existencia de un sistema, es posible asegurar la legitimidad de un orden institucionalizado, expresión de poder y autoridad, en el cual la UdeG juega un papel central. La legitimidad de la universidad como actor político y de políticas explica la lógica de la actuación y de relaciones del gobierno estatal en el campo de la educación terciaria, que combina episodios de cooperación con estampas de conflicto. Ello, no obstante el proceso de expansión, diversificación y diferenciación de los sectores público y privado de la educación superior jalisciense observado en los últimos treinta años, ha relocalizado el peso y la influencia relativa de la casa de estudios en este campo.

La centralidad política de la universidad es el resultado de varios factores. Algunos son de carácter jurídico-normativo, otros de carácter sociológico, algunos más de orden demográfico. Sin embargo, los antecedentes históricos y políticos del orden institucional de la educación superior jalisciense son referentes fundamentales para la comprensión del sentido y las lógicas que explican el comportamiento de las IES en Jalisco y sus relaciones con la sociedad y el gobierno estatal.

Una historia política

Como se afirmó al principio, la educación superior es un campo de tensiones políticas y de producción de políticas. Su estructuración es el resultado de un "régimen de políticas" hecho de ideas, actores e intereses (Acosta y

Gómez, 2021). La expresión empírica de ese régimen es un conjunto de arreglos institucionales orientados al cumplimiento de ciertos valores, misiones o indicadores de desempeño (Gómez, 2021). La historia moderna de la constitución de este sector en Jalisco muestra que, desde la reapertura y refundación de la Universidad de Guadalajara en 1925, diferentes ciclos y episodios han marcado las tensiones entre la UdeG y los gobiernos y las élites políticas estatales. La fractura de la universidad a raíz de su posicionamiento como parte del proyecto de la educación socialista formulada por el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), significó una ruptura con un grupo de universitarios que luego, en 1935, fundarían la primera universidad privada de México: la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG). Posteriormente, en 1957, con la creación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), impulsado por la Compañía de Jesús, se suscitó un conflicto violento con grupos ligados a la UAG (los "Tecos"), que querían impedir la apertura de la nueva universidad en la capital de Jalisco.

Pero es a finales de los años sesenta cuando un nuevo ciclo de conflictividad política se expresa dentro y fuera de la UdeG, a través del enfrentamiento violento entre la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG) y la Federación de Estudiantes Revolucionarios (FER), dos organizaciones estudiantiles que representaban la lucha por el control y el poder institucional universitario. Es un enfrentamiento impulsado o tolerado por gobiernos y grupos políticos locales que culmina en violencia política y asesinatos de dirigentes, y la radicalización de un grupo de estudiantes asociados con algunos miembros de pandillas del barrio de San Andrés, al oriente de Guadalajara (los Vikingos), para formar organizaciones guerrilleras como las Fuerzas Revolucionarias Armadas del Pueblo (FRAP); la Unión del Pueblo (UP) o la Liga Comunista 23 de Septiembre, a comienzos de los años setenta. Ese episodio marcará una etapa clave en la comprensión de la historia política de la UdeG y en la configuración de las relaciones entre los partidos políticos, el gobierno estatal y el gobierno federal con los dirigentes universitarios, y en especial con la FEG.

Esta organización estudiantil se convirtió en un actor político estratégico en la construcción de la gobernabilidad universitaria. También fue un espacio de socialización política en la construcción de liderazgos estudiantiles que luego pasarían a formar parte de la clase política universitaria y profesional en Jalisco. La expresión empírica de esa fuerza política ocurriría

no solo con la ampliación del profesorado universitario, sino también en la incorporación de muchos dirigentes estudiantiles a los partidos políticos, en especial al oficialismo representado por el PRI, y posteriormente, en el contexto de la liberalización y democratización política mexicana de los años ochenta, al Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y, en la última década del siglo XX, al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Durante ese ciclo, la expansión de la educación superior jalisciense fue dominada por el crecimiento de la UdeG. Esa expansión se fincó sobre la base de un financiamiento público creciente (sobre todo de carácter federal), impulsado por el gobierno del presidente Luis Echeverría (1970-1976), luego de la crisis política y social provocada por el movimiento estudiantil de 1968. La masificación de la UdeG, mediante la multiplicación de escuelas preparatorias y nuevas carreras de licenciatura y posgrado en Jalisco, explica el fortalecimiento del poder institucional de la institución en la estructuración del orden político de la educación superior jalisciense.

Sin embargo, la aparición de nuevas ofertas educativas públicas y privadas de nivel terciario cambiará paulatinamente la composición de la educación superior en la entidad. En el sector privado, además de las ya mencionadas UAG e ITESO, se instalaron en el área metropolitana de Guadalajara instituciones como el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), en 1991; la Universidad del Valle de Atemajac (Univa), en 1962; o la Universidad Panamericana (UP), en 1981. Asimismo, decenas de medianos y pequeños establecimientos educativos particulares poblaron durante los años noventa y la primera década del siglo XXI las ofertas educativas en la zona. En el sector público, los institutos tecnológicos aparecen desde 1972 en regiones como Ciudad Guzmán, Tlajomulco (1982), Ocotlán (1991), Zapopan (1999), y la Universidad Tecnológica de Jalisco (1999). Asimismo, se instalan varias sedes de la Universidad Pedagógica Nacional a partir de 1979, pero ya existía, desde 1973, la Escuela Normal Superior de Jalisco, y el Centro de Enseñanza Técnica Industrial (1982).

Las fuerzas motrices de esa expansión institucional fueron tanto sociodemográficas como políticas. Las primeras tienen que ver con el crecimiento de la población joven de Jalisco, que entre 1970 y 2000 se multiplicó de manera significativa. Esa población también elevó sustancialmente sus grados de escolaridad a lo largo de las últimas cuatro décadas, lo que les permitió presionar en favor del acceso a la educación superior. Las segun-

das fueron derivadas de las políticas federales de diversificación de ofertas públicas de nivel superior no autónomas ni tradicionales, centradas en la formación profesional de ciclos cortos en el campo tecnológico y de formación de profesores de educación básica.

En ese contexto, la UdeG se convirtió en una institución central de la absorción de la masificación de la demanda, pero con crecientes dificultades financieras y organizativas para sostener su expansión y legitimar sus proyectos académicos y culturales frente a los poderes públicos. Nuevos flujos de demandas se orientaron hacia otras ofertas públicas y privadas de la educación superior en el estado. La reforma universitaria de 1994 se constituyó como una estrategia institucional de expansión de la UdeG mediante políticas de desconcentración, descentralización y flexibilización de la oferta universitaria en el nivel medio superior, superior y posgrado, así como en el fortalecimiento de la investigación científica y humanística, y las funciones de extensión y difusión de la cultura. El resultado de esta reforma fue la multiplicación de las ofertas universitarias en las distintas regiones, el incremento del número de proyectos e investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores, o el impacto nacional e internacional de proyectos como la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, el Festival Internacional del Cine de Guadalajara, o la construcción del Centro Cultural Universitario, cuyos inicios se remontan al año 2005.

En términos políticos, la reforma incluyó una nueva Ley Orgánica (1994), que sustituyó a la de 1952, y que explicitaba por primera vez el carácter autónomo de la UdeG. Esa autonomía implicó, fundamentalmente, el derecho al autogobierno institucional, específicamente al nombramiento del rector general y del conjunto de las autoridades universitarias, lo que significaba que, por primera vez en su historia contemporánea, el rector podría ser electo por el Consejo General Universitario, y no por el gobernador en turno. Asimismo, la creación de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU) significó el fin de la era de la FEG, y nuevas organizaciones sindicales de académicos (STAUdeG) y trabajadores administrativos (SUTUdeG) conformaron la base de la gobernabilidad corporativa universitaria.

En ese contexto, las políticas federales impulsaron la creación de nuevas ofertas públicas no autónomas (universidades e institutos tecnológicos, universidades interculturales) y estimularon la multiplicación de las ofertas privadas mediante la flexibilización de los requisitos de expedición

del Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE) (Gama, 2012). Ello, no obstante el impacto cuantitativo y cualitativo de la apertura de nuevas ofertas públicas, ha sido discreto. Las universidades e institutos tecnológicos, o las escuelas de normalistas, se han constituido como el principal esfuerzo gubernamental para diversificar las ofertas públicas en Jalisco.

Por su parte, el comportamiento que gobierna la lógica de las IES privadas no es una lógica política para obtener recursos públicos, sino una lógica de mercado orientada a la búsqueda de clientelas y recursos de los privados. Eso explica que su interés no sea de índole política centrada en la negociación de recursos públicos, sino una lógica de mercantilización de los servicios de educación terciaria, de mantener y acrecentar sus nichos de mercado mediante la competencia por la atracción de las demandas de educación superior. Ello explica un proceso de estratificación de las ofertas que corresponde a una estructura de estratificación de la demanda. Tenemos, así, un sector que se puede clasificar de la siguiente forma:

- Instituciones de élite, de alto costo y alta selectividad, de orientación empresarial o religiosa, que desarrollan funciones de docencia, investigación y difusión cultural, tanto al nivel de pregrado como de posgrado.
- Instituciones dirigidas a sectores medios de la población, de costos relativamente altos, concentradas en algunas áreas del conocimiento y en carreras de nivel profesional, y que no desarrollan actividades de investigación. Generalmente, esas IES forman redes de proveedores de nivel regional, nacional o internacional.
- Instituciones y establecimientos educativos dirigidos a poblaciones de menores recursos, concentradas en la formación técnica o profesional de ciclos cortos (3-4 años), sin actividades de investigación, que ofrecen pocas carreras concentradas en el área administrativa, y que suelen ser menores a quinientos estudiantes.

Tres tipos de gobernanza en un orden sin sistema

A pesar de la relativa expansión de la educación privada y de la educación superior tecnológica no autónoma, la configuración de la educación terciaria en Jalisco se caracteriza por la enorme influencia de la UdeG en el com-

portamiento del sector. La tasa de cobertura, los procesos de formación profesional y del posgrado, las actividades de investigación, de extensión y difusión, descansan de manera significativa en las acciones y proyectos de la red universitaria.

No obstante, el crecimiento de las ofertas públicas autónomas y de las ofertas particulares ha implicado, en los últimos años, procesos de "reorganización silenciosa" de las IES. La expansión de la demanda y las constantes dificultades de financiamiento público a la UdeG se han combinado para relocalizar el peso de las distintas IES en la configuración del sector. Hoy, casi doscientos establecimientos de educación terciaria coexisten en el territorio jalisciense, concentrados de manera destacada en el área metropolitana de Guadalajara. Como veremos más adelante, ese conglomerado institucional es sumamente heterogéneo en sus capacidades, organización, propósitos y composición institucional. Pero, además, es un conjunto poco explorado desde una perspectiva de política pública, lo que significa que existe poco conocimiento e información sobre sus lógicas de comportamiento institucional, sus actores, estructuras y procesos. Esa heterogeneidad estructural y el desconocimiento de sus lógicas de desempeño dificultan el diseño y la instrumentación de políticas públicas en la escala territorial (zonas metropolitanas o no metropolitanas) y sectorial (público o privado) en la escala estatal (Navarro, 2019).

Con estas limitaciones cognitivas e informativas, los problemas de coordinación y cooperación de la educación superior jalisciense tienen su origen causal en la coexistencia de distintos órdenes institucionales asociados a formas diferentes de gobernanza: la gobernanza burocrática, la gobernanza político-académica y la gobernanza corporativo-gerencial. La primera recae habitualmente en el gobierno estatal y sus agencias en el sector (Secretaría de Educación de Jalisco, SEJ, y Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, SICyT), e involucra principalmente a las universidades e institutos tecnológicos no autónomos, y a las escuelas formadoras de maestros de educación básica (normales). La gobernanza político-académica recae en UdeG, que bajo el modelo de Red Universitaria implica equilibrios entre la gobernabilidad corporativista (FEU, STAUdeG, SUTUdeG, funcionariado universitario) y la gobernanza académica de los subsistemas de educación media superior, superior (centro universitarios temáticos y regionales) y la educación virtual. Finalmente, la gobernanza corporativa tiene un per-

fil marcadamente gerencial, que corresponde a las universidades privadas, cuyas instituciones y establecimientos son sumamente heterogéneos en términos de dimensiones, alcances y complejidad organizacional.

Estas diversas formas de gobernanza explican los distintos tipos de desempeños institucionales. Y ambos factores (gobernanza o desempeño) están relacionados con el "régimen de políticas", construido a través de diversos gobiernos tanto a nivel federal como estatal. En Jalisco y en México, ese régimen se expresa a través de diversos instrumentos de políticas federales centrados en la evaluación de la calidad, la competencia por los prestigios y reconocimientos, y el financiamiento público, diferencial, condicionado y competitivo. El gobierno estatal se ha sumado como facilitador o implementador de esos programas en la escala local, y no existen esfuerzos significativos por diseñar o instrumentar políticas propias en este sector educativo. En la historia reciente (2014-2020), la reorganización de las universidades e institutos tecnológicos federales no autónomos, con la creación del Tecnológico Nacional de México (TNM) en 2014, la flexibilización en la expedición, cancelación o renovación del RVOE para el caso de las ofertas privadas, y el débil apoyo a las escuelas normales y las sedes de la Universidad Pedagógica Nacional en Jalisco, forman parte de los temas que han caracterizado la acción de las últimas administraciones estatales en Jalisco. El gobierno alfarista continuó en esa línea de rutinas institucionales durante los tres primeros años de su gestión.

Composición y crecimiento del sector 2019-2021

Para el inicio del ciclo 2021-2022 la matrícula total de la educación superior en Jalisco fue de 267 908 estudiantes de licenciatura y posgrado, matriculados en 185 instituciones y establecimientos públicos y privados. Ahí laboraban 26 077 docentes y se destinó un financiamiento público que alcanzó poco más de 13 000 millones de pesos. Para fines de comprensión de las tendencias del crecimiento del sector, se puede tomar como punto de referencia el primero y el penúltimo años de gobierno de la anterior administración estatal (2013-2018), para apreciar de mejor manera el desempeño de la educación superior jalisciense durante los tres primeros años del gobierno alfarista.

Cuadro 24.1. Evolución de indicadores básicos de la educación superior en Jalisco 2013-2021						
Ciclo escolar	IES	IES públicas	IES particulares	Matrícula total	Docentes	Tasa Bruta de Cobertura (TBC) (%)
2013-2014	175	47	128	249 469	20 349	29.2
2016-2017	158	41	117	265 123	24 387	34.4
2019-2020	182	34	148	286 093	23 966	37.2
2020-2021	185	34	151	267 908	26 251	37.1
2021-2022	185	34	151	248 716	26 077	37.0

Fuente: elaboración propia con datos de los anuarios estadísticos de la ANUIES, principales cifras de la SEP y estadística educativa de la SEJ.

El peso de la UdeG en el sector es decisivo, histórico y estratégico. A nivel de licenciatura, para el ciclo escolar 2021-2022 absorbe el 57.6% del total de la matrícula del sector y el 82.3% del total de la matrícula pública estatal. Ello explica el hecho de que reciba el 88.4% del financiamiento gubernamental destinado para la educación superior pública en Jalisco.

Respecto del sector privado, su composición revela una diferenciación importante de los tipos de ofertas educativas. La matrícula total de este sector en el ciclo 2020-2021 alcanzó una cifra de casi 80 000 estudiantes. El peso de cuatro IES de élite (es decir, de alto costo y selectividad como el ITESM, la UAG, el ITESO, o la Universidad Panamericana) representan el 35% de la matrícula total, mientras que las IES en red, dirigidas a los sectores medios (Univer, UTEG, etc.), absorben el 45% de la matrícula del sector, en tanto que un conjunto heterogéneo de IES de bajo costo y ofertas reducidas representa el 20% del total del sector privado.

Cuadro 24.2. Clasificación de IES privadas, ciclo 2020-2021			
Tipo de IES	IES	Matrícula	% respecto al total privado
Élite	4	25 240	35
IES en red dirigidas a sectores medios	10	32 692	45
Absorción de la demanda	137	14 459	20
Total	151	72 391	100

Fuente: elaboración propia con datos de los anuarios estadísticos de la ANUIES, principales cifras de la SEP y estadística educativa de la SEJ.

Cuadro 24.3. IES públicas y privadas en Jalisco, 2019-2020			
Ciclo escolar	IES públicas	IES privadas	Total
2020-2021	34	151	185
2019-2020	34	148	182

Fuente: elaboración propia con datos de los anuarios estadísticos de la ANUIES, principales cifras de la SEP y estadística educativa de la SEJ.

En términos de la cantidad de las ofertas institucionales, la educación terciaria en Jalisco está altamente privatizada. Pero en términos de absorción de la matrícula, predominan las ofertas públicas. Según datos del ciclo escolar 2021-2022, en términos de instituciones y establecimientos las IES públicas representan el 18% del total del sector (34), mientras que las particulares constituyen el 82% (151). En contraste, la matrícula del sector público concentra el 71% de los estudiantes (175 723), por el 29% de las IES privadas (72 391). En esta composición, la UdeG es una institución en forma de red universitaria que concentra el 57% de la matrícula total y más del 82% de la matrícula del sector público.

El profesorado de educación superior es otro componente de la complejidad del sector. Para el ciclo 2020-2021 se registran un total de 24 699 docentes de nivel técnico superior y licenciatura, de los cuales se estima que un 75% son profesores por asignatura, no de tiempo completo. De esa cantidad, el 50.6% (12 506) son profesores de IES privadas y el 49.4% (10 690) de IES públicas. Pero aquí vuelve a destacar el peso de la UdeG, donde laboran 7 661 maestros. Eso significa que concentra el 31% del total del profesorado estatal y el 72% del profesorado del sector público.

Desde una perspectiva de política pública, son dos los problemas del sector de la educación terciaria en la entidad. Por un lado, el déficit en el acceso a la educación superior, en el cual Jalisco se mantiene en la fase de masificación, pero no de universalización. Aunque es posible advertir un ligero incremento en el acceso en los últimos años, la entidad se mantiene por debajo de la media nacional en la tasa bruta de cobertura. Por otro lado, existe el problema de la calidad educativa. La evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de los programas y profesores no es un proceso homogéneo en los sectores público y privado. Las IES privadas de élite, la UdeG y algunas IES públicas no autónomas han llevado a cabo esos pro-

cesos, pero en la gran mayoría de las IES privadas de costo bajo y medio no se desarrollan procesos evaluativos similares (Navarro, 2019).

Las IES y sus expresiones políticas

La lógica pública/privada de las IES en Jalisco tiene diversas expresiones políticas y de políticas. Salvo en el caso de la UdeG, casi la totalidad de las IES públicas y el conjunto de las privadas carecen de mecanismos o estrategias de representación política directa de sus intereses. No obstante, algunas de ellas participan en asociaciones civiles como la ANUIES o como la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), organizaciones que influyen en la agenda de las relaciones con el gobierno estatal a través de sus agencias correspondientes (Secretaría de Educación Jalisco, SEJ, y Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, SICyT).

Los grupos dirigentes de la UdeG han consolidado, desde la reforma universitaria de 1994, una estrategia de promoción de sus intereses y prioridades expresada en la acumulación de puestos de representación por la vía electoral. Tanto a nivel del Congreso federal, en el Senado y la Cámara de Diputados, como a nivel del Congreso estatal y de los ayuntamientos, miembros de la coalición dirigente universitaria han ocupado puestos y posiciones de influencia en diversos asuntos de la educación superior. Durante el gobierno alfarista, dos miembros destacados de la UdeG formaron parte de las legislaturas 2018-2021 y 2022-2024, mientras que, a nivel federal, lo hicieron tres de ellos y uno, incluso, alcanzó un puesto de suplente en el Senado de la República en 2018.

Esta estrategia de representación política ha posibilitado que las prioridades universitarias formen parte de la agenda de políticas en Jalisco, pero, en ciertos momentos, esas prioridades han causado conflictos presupuestales con los gobiernos estatales, como ocurrió con los gobiernos encabezados por el PAN durante tres sexenios (1995-2013), y como ocurre también con el actual gobierno emecista, encabezado por el gobernador Alfaro. En distintos momentos, varios episodios de protesta y reclamos presupuestales han marcado el tono de las relaciones entre las élites gubernamentales y los gobiernos universitarios.

En el caso de las IES públicas no autónomas, sus formas de gobernanza dependen de sus relaciones con el gobierno federal o con el gobierno estatal. Muchas de las universidades e institutos tecnológicos federales están ubicadas en el marco normativo del TNM, creado en 2014 por el gobierno federal, y dependen de las políticas definidas por las autoridades centrales de ese organismo. Otras instituciones (centros públicos de investigación, Universidad Pedagógica Nacional) dependen del Conacyt o de la SEP. Y es solo un reducido número de instituciones las que dependen directamente del gobierno de Jalisco (Universidad Tecnológica de Jalisco, Normal Superior de Jalisco, Escuela de Conservación y Restauración de Occidente). En el caso de las universidades federales, como las nuevas Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, creadas por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador desde 2019 para atender la demanda en zonas marginadas de alta pobreza, han tenido un impacto mínimo en la matrícula de la educación superior jalisciense.

En el sector privado, la lógica no es política sino de mercado. La búsqueda del prestigio y la reputación es el motor de la movilización de las estrategias institucionales de consolidación y expansión de las IES particulares. Aunque la gran mayoría de las IES privadas suelen tener estrategias solitarias de promoción de sus ofertas e intereses, son las de élite las que suelen tener estrategias de influencia en la agenda pública y mediática local. La búsqueda de sus posicionamientos en los *rankings* internacionales o nacionales, la promoción de becas estudiantiles, la flexibilidad en la duración y organización de estudios técnicos o profesionales, o la incorporación del posgrado como parte de sus ofertas académicas, constituyen algunos de los rasgos de los distintos tipos de gobernanza corporativa o gerencial que alientan la competitividad y búsqueda del prestigio institucional de las ofertas privadas en Jalisco.

Políticas difusas y alianzas frágiles: gobernanza en tiempos de crisis

En el plan estatal de desarrollo 2019-2024 (Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Sostenible, PEGDS) se planteó como idea central del gobierno estatal la construcción de la "refundación de Jalisco" a través de un proceso

de gobernanza participativa, lo cual significa "gobernar de la mano de la ciudadanía [...] una forma de gobernar como una actitud por parte de los funcionarios" (PEGDS, pp. 9-10). Ese enfoque se trasladó como enunciado general de las políticas educativas del gobierno alfarista en todos los niveles del sistema educativo estatal.

Para el caso de la educación superior, se plantearon dos objetivos centrales, incluidos en el tema de "Desarrollo social". Uno de ellos fue el de la "aumentar la cobertura de la educación superior con pertinencia a las necesidades del desarrollo social y la vocación económica de las regiones de Jalisco". Asimismo, se planteó la "diversificación de la oferta educativa y las modalidades de estudio bajo un enfoque innovador que aumente la eficiencia terminal de la educación superior y la tasa de absorción de la educación media superior a la educación superior" (PEGDS 2018-2024, pp. 102-103). Ahí mismo se plantea como meta incrementar la tasa de cobertura de la educación terciaria del 35.9% en 2018 al 45% en 2024.

Este enunciado general no define el contenido del "enfoque innovador" para el caso de la educación superior. Se infiere que este significa uso intensivo de nuevas tecnologías para el desarrollo de aprendizajes, la diversificación y flexibilización de los programas educativos, el impulso al emprendurismo, la identificación y promoción del talento (cuyo emblema son eventos masivos como el Recrea Academy o Talent Land). En el contexto de la pandemia por covid-19 y la interrupción de las actividades presenciales en la educación, el "enfoque innovador" significó la adaptación pragmática de los directivos, estudiantes y profesores de las IES públicas y privadas a las condiciones de aislamiento, y los efectos de esta adaptación en un contexto de crisis sanitaria y económica aún están por identificarse de manera precisa.

Antes de la crisis, la SICyT se definió como la instancia encargada de las políticas de educación superior a nivel estatal, y formuló, desde comienzos del 2019, cuatro "programas estratégicos":

1. Fortalecimiento de la cultura de innovación.
2. Proyectos de gestión de la innovación empresarial, sectorial y social.
3. Becas y estímulos para el fortalecimiento del talento en el sistema de educación superior.
4. Impulso a la ciencia y el desarrollo tecnológico.

Durante el primer trienio del gobierno alfarista, estos programas fueron promovidos entre las IES, y algunas de ellas se involucraron en acciones específicas. Sin embargo, no hay información precisa y disponible sobre los logros, avances y resultados de esos programas en indicadores del mejoramiento de la educación superior jalisciense. En el Tercer informe de gobierno 2021 se desglosan cifras, pero no hay claridad con relación a los avances de los cuatro programas enunciados.

Estos programas gubernamentales se constituyeron como parte de las intenciones del gobierno estatal para incidir en la gobernanza y el desarrollo de la educación superior jalisciense. Pero las intenciones no son las políticas ni aseguran por sí mismas mecanismos eficaces de gobernanza sistémica. La crónica debilidad e insuficiencia de espacios de coordinación institucional como la Coepes, la crisis pandémica de 2020-2022 y la configuración de un contexto de tensiones políticas resultado de la renovación de diputados y presidencias municipales durante el proceso electoral de 2021 dificultaron la implementación efectiva de esas acciones en el campo de la educación terciaria.

Estos hechos confirman que son las relaciones de poder entre la UdeG y el gobierno de Jalisco las que marcaron con tensiones la primera mitad del ejercicio del gobierno alfarista en la educación superior. Luego de un sostenido periodo de acuerdos y cooperación entre los liderazgos formales y fácticos de ambas instituciones, construido entre el proceso electoral de 2018 y el inicio de la pandemia en 2020 —lo que puede caracterizarse como el periodo de "alianza frágil" entre el gobierno estatal y la UdeG—, fue durante el segundo semestre de 2021 cuando esa alianza se fracturó, y se comenzó un nuevo ciclo de conflictos derivado tanto de la competencia electoral como de la reasignación de presupuestos para proyectos estratégicos de la UdeG, como el relacionado con la construcción del Museo de Ciencias Ambientales del Centro Cultural Universitario (Acosta, 2021b).

La construcción de acuerdos hizo posible la configuración de esa "alianza frágil" entre el grupo dirigente de la UdeG y las élites políticas del alfarismo al inicio de su administración, claramente distinta de la "coalición sólida" que ocurrió con el gobierno estatal anterior (2013-2018). Esa alianza frágil tuvo un claro componente político en la distribución de puestos y posiciones de los liderazgos universitarios, con la inclusión de candidaturas universitarias con el partido Movimiento Ciudadano duran-

te el proceso electoral federal y estatal de 2018, y que se expresó también durante el proceso de gestión de la crisis pandémica a lo largo de 2020 y 2021. Pero esa alianza se fracturó durante el proceso electoral de 2021, y su evidencia más relevante fue la decisión de un recorte ("reasignación") presupuestal a la UdeG, los reclamos de violación a la autonomía universitaria, y una serie de protestas y marchas universitarias contra las decisiones del alfarismo que se han efectuado a lo largo del 2022 (Acosta, 2022).

Gestión de crisis y educación superior

La irrupción de la crisis sanitaria producida por la pandemia del coronavirus alteró de manera dramática las condiciones de la educación superior jalisciense. En marzo de 2020 fueron suspendidas las clases presenciales y se desarrolló una estrategia estatal de contención de los efectos sanitarios y económicos de la crisis, lo que implicó un esfuerzo de coordinación con actores como la UdeG. Los planes y programas educativos fueron interrumpidos en cuanto a su seguimiento presencial durante dos años (2020-2022), y los enunciados normativos del gobierno alfarista en el sector fueron sustituidos por la gestión de políticas anticrisis basadas en la educación virtual, el confinamiento sanitario y la creación de algunos fondos de apoyo económico a empresas y negocios de la entidad (Acosta, 2021c).

Bajo las nuevas condiciones sanitarias y económicas, las IES públicas y privadas actuaron de manera diversa, y el papel del gobierno estatal fue tratar de coordinar acciones dirigidas a mantener de manera virtual las actividades escolares y académicas, dejando en manos de cada establecimiento las acciones específicas para adaptarse al confinamiento. Las IES actuaron de acuerdo a sus posibilidades y experiencias, pero el impacto en la retención y los procesos formativos de los estudiantes del sector fue muy diferente, dada la heterogeneidad estructural de este sector (origen social, condiciones familiares de estudio, combinaciones escuela y trabajo). Sin embargo, un par de datos revelan la magnitud del efecto de la crisis en la educación superior de Jalisco. Según datos oficiales, en tan solo un periodo escolar —del ciclo escolar 2019-2020 al 2020-2021— la matrícula de las IES privadas disminuyó en términos absolutos de 78 510 estudiantes a 72 391, es decir, casi 6 000 estudiantes interrumpieron, cambiaron o abandonaron

temporal o definitivamente ese sector; en contraste, el sector público creció de 161 004 estudiantes a 169 455, es decir, su matrícula se incrementó en más de 8 000 estudiantes de un ciclo a otro.

Estos datos indican dos cosas: primero, que durante la crisis decreció de manera absoluta la matrícula privada en la educación superior en Jalisco; segundo, las pérdidas del sector privado fueron absorbidas parcialmente por las IES públicas, y muy en especial por la UdeG. Este comportamiento suele ser típico en momentos de crisis económica. En ese mismo lapso (2019-2021), la reasignación de recursos públicos se convirtió en una herramienta gubernamental de gestión de la crisis, que alteró las prioridades y metas establecidas en los programas dirigidos a la educación superior, incluyendo los considerados para proyectos de la UdeG.

Para el segundo semestre de 2021, luego de la celebración de algunos foros de consulta por parte del Congreso local y el gobierno alfarista, se aprobó, en diciembre de ese mismo año, la Ley de Educación Superior de Jalisco, como producto de la implementación de la estructura de gobernanza contenida en la Ley General de Educación Superior, lo que reactivó un viejo espacio formal de reuniones intermitentes entre el gobierno estatal y las IES jaliscienses (Coepes). En mayo de 2022 se instaló la sesión del Consejo Directivo de esta comisión. Este órgano de coordinación está integrado por representantes de diversas instancias del Ejecutivo estatal, del federal y de las propias IES públicas y privadas de Jalisco. La composición de este espacio expresa en parte su intencionalidad y sentido: son catorce puestos en total, de los cuales seis corresponden a agencias del Ejecutivo estatal, uno al federal, uno a la UdeG, tres a universidades privadas y dos al TNM. Este espacio formal de concertación de acciones y políticas representa también un esquema de gobernanza derivado de las tareas de "armonización" de la normativa estatal con las disposiciones contenidas en la LGES de 2021.

Aunque se han enunciado diversas intenciones y proyectos, aún está pendiente conocer la influencia política de este órgano en la definición o implementación de políticas estatales en educación superior en el ámbito estatal. De acuerdo a lo establecido en la nueva ley, dos son las tareas de corto plazo (2022-2023) de la Coepes-Jalisco. Por un lado, la formulación de un programa estatal de educación superior; por el otro, la integración y distribución de un fondo estatal para el financiamiento de la educación su-

perior. Ambas tareas pueden tener, potencialmente, implicaciones significativas en la construcción de un nuevo esquema de gobernanza y políticas públicas para la educación superior jalisciense. Pero la implementación de las políticas derivadas de la nueva normatividad estará condicionada a las tensiones de poder y autoridad que han caracterizado el orden político-institucional de la educación superior jalisciense durante los últimos años.

Consideraciones finales

El primer trienio del gobierno encabezado por Enrique Alfaro y el partido que lo apoya (Movimiento Ciudadano) se caracterizó por su predominio político-electoral, lo que le permitió impulsar, diseñar e instrumentar diversos programas en diferentes campos de la acción pública en el ámbito estatal. El oficialismo alfarista, sin embargo, tuvo dificultades para traducir ese predominio político en políticas efectivas en el campo de la educación superior.

Esas dificultades fueron causadas por tres factores principales: a) la heterogeneidad sistémica de la educación superior jalisciense, b) el papel de la UdeG en el ordenamiento y desempeño de la educación superior, y c) la práctica inexistencia de una agenda de políticas gubernamentales claramente definida en este campo. La coexistencia de tres tipos de gobernanza (burocrática, política y corporativa) en el "orden sin sistema" de la educación superior jalisciense es el resultado de la influencia de los factores enunciados. La naturaleza, magnitud y complejidad de las relaciones en el orden institucional, la coexistencia de diferentes tipos de gobernanza y la ambigüedad de las políticas educativas del gobierno alfarista explican la ineficacia o debilidad de la acción gubernamental en la construcción de una gobernanza efectiva, sistémica, de este sector.

En términos políticos, la centralidad de las relaciones entre la UdeG y el gobierno alfarista marcó un nuevo episodio en la "disputa por la legitimidad" de las políticas de educación superior. En el contexto de la crisis económica y sanitaria provocada por la pandemia, la gestión gubernamental de la educación superior descansó en la descentralización práctica de las políticas institucionales en los ámbitos de los establecimientos públicos y privados de la educación terciaria. Los espacios formales de coordinación, negociación

y cooperación, como la Coepes, fueron prácticamente inexistentes a lo largo de la crisis, y en su lugar se formaron las "mesas de salud" y de "economía", donde diversas IES participaron en las recomendaciones y acciones para enfrentar los efectos de la pandemia en Jalisco. Fue solo a comienzos de 2022 cuando la Coepes fue reactivada como producto de las disposiciones de la nueva LGES, aunque sus posibles contribuciones y resultados son inciertos.

En estas circunstancias, el campo político de la educación superior en Jalisco sigue dominado significativamente por el papel de la UdeG, cuyo peso histórico en términos de matrícula y profesorado de la educación terciaria, sus políticas de expansión institucional en términos de programas educativos de nivel de pregrado y posgrado, de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, y la consolidación de proyectos culturales, marcan en buena medida el rumbo de la educación superior en la entidad. Por su parte, las IES públicas no autónomas de jurisdicción estatal son actores débiles en la conformación de acuerdos o en el impulso a políticas locales. En el sector privado, las universidades de élite son las que tienen mayor influencia y participación en las decisiones gubernamentales, especialmente las que tienen que ver con los eventos y acciones relacionadas con la innovación y el emprendimiento educativo. Las decenas de establecimientos privados de este nivel juegan un papel discreto (y generalmente invisible) en la construcción de políticas para el desarrollo de la educación superior jalisciense.

El resultado general de las interacciones entre los actores involucrados en el desempeño de la educación superior durante los años recientes tiene que ver con la disputa del poder y la autoridad en la conducción, coordinación y cooperación de las IES. Esa disputa no es nueva ni reciente, y requiere del reconocimiento de las aportaciones que las universidades hacen o pueden hacer en tanto actores políticos interesados.

Referencias

ACOSTA SILVA, A. (2006). El vino y los odres, Gobernabilidad y cambio institucional en la Universidad de Guadalajara. En A. Acosta Silva (coord.), *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000, vol. 2* (pp. 119-240). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

ACOSTA SILVA, A. (2021a). El orden y el sistema: el desafío de una gobernanza estratégica para la educación superior. En G. Guevara Niebla y A. Acosta Silva (coords.), *Educación: estrategias para la recuperación* (pp. 189-213). Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo.

ACOSTA SILVA, A. (2021b). Jalisco: autonomía universitaria y crisis política. *Nexos*, Blog de Educación. En https://educacion.nexos.com.mx/jalisco-autonomia-universitaria-y-crisis-politica/

ACOSTA SILVA, A. (2021c). Jalisco: la gestión política de la crisis. *Configuraciones*, 51/52. IETD. México. En https://ietd.org.mx/configuraciones-51-52/

ACOSTA SILVA, A. (2022). U. de G.; autonomía, presupuesto y política. *Campus-Milenio*, 950. En https://suplementoCAmpus.com/udeg-presupuesto-autonomia-y-politica/

ACOSTA SILVA, A. y Gómez González, S. J. (2021). Régimen de políticas, gobernanza y desempeño institucional en las universidades públicas estatales en México. En F. Ganga Contreras *et. al.* (eds.), *Nuevas experiencias en gobernanza universitaria* (pp. 175-208). Bogotá: Universidad de Santo Tomás. En https://repository.usta.edu.co/handle/11634/34507

GAMA TEJEDA, F. A. (2012). *La educación superior privada en Jalisco 1990-2000. Expansión y diversificación*. Guadalajara: CUCEA-UdeG. En https://www.cucea.udg.mx/include/publicaciones/coorinv/pdf/La-educacion-superior-Privada-en-jalisco.pdf

Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024. Visión 2030. En https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/09-05-viii.pdf

GÓMEZ GONZÁLEZ, S. J. (2021). Gobernanza universitaria y desempeño institucional en Universidades Públicas Estatales. Tesis doctoral no publicada. Guadalajara: CUCEA-UdeG.

GONZÁLEZ, F. M. (2019). *Secretos fracturados. Estampas del catolicismo conspirativo en México*. Ciudad de México: Herder.

KENT, R. y Acosta Silva, A. (2009). Jalisco: la disputa por la legitimidad de la acción gubernamental en políticas de educación superior. En R. Kent (coord.), *Las políticas de educación superior durante la modernización. Un análisis regional* (pp. 97-130). México: ANUIES.

MORALES HERNÁNDEZ, J. J. (2019). *Vikingos, Frente Estudiantil Revolucionario y Liga Comunista 23 de Septiembre. Su origen y desarrollo.* En https://www.mar-

xists.org/espanol/tematica/guerrilla/mexico/vikingos/vikingos-fer-lc23.pdf

NAVARRO MEZA, E. (2019). Educación. En VV.AA., *Jalisco a futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir, Vol. I. Diagnósticos* (pp. 185-238). Guadalajara: CEED-UdeG.

PASQUINO, G. (1996). Participación política, grupos y movimientos. En G. Pasquino, S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino y A. Panebianco, *Manual de ciencia política* (pp. 179-216). México: Alianza Universidad Textos.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. (marzo de 2022). La Ley de Educación Superior de Jalisco. *Campus-Milenio*. En https://suplementocampus.com/la-ley-de-educacion-superior-de-jalisco/

TROW, M. (1973). *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Cambridge: Cambridge University Press.

25. Autonomía universitaria frente al poder político: una tensa relación

David Gómez-Álvarez
David Ricardo González Ruiz

Universidad, ideas y poder: el origen de la tensión

Las universidades son, en la tradición occidental, un componente fundamental que integra y se retroalimenta de las estructuras política y cultural de las sociedades. Espacios de pensamiento, deliberación, imaginación, cuestionamiento y crítica que nunca son ajenos a sus circunstancias ni a su tiempo; refugio de las ideas que desafían al orden establecido y desestabilizan a los paradigmas vigentes; resistencia contra el poder estatal cuando este actúa de forma indecente.

Siempre merece la pena hacer un paréntesis para rememorar la brillante contestación "Venceréis, pero no convenceréis" que Miguel de Unamuno, como rector de la Universidad de Salamanca, hizo en 1936 a la barbárica proclama del franquista Millán-Astray, "¡Mueran los intelectuales!", en el paraninfo de esa casa de estudios, la más antigua del universo hispánico.

Las universidades son, pues —no solo como instituciones, sino como espacios sociales con vida e inteligencia propias—, incómodas al poder del Estado, porque desde su naturaleza de jardines de un pensamiento en florescencia constante, lo observan, lo analizan, lo describen y lo cuestionan, sea dentro de las aulas, en los auditorios o en las calles.

Sin embargo, hay que admitir también que no pocas veces las universidades coquetean con el poder del Estado: lo legitiman e incluso lo

desean. Sabedoras del capital cultural que ostentan, las universidades emplean sus reservas de prestigio y de reconocimiento, y se alzan como actores con un poder singular (distinto al económico, al religioso y al político), en tensión constante con el poder estatal, para establecer con este relaciones de cooperación, disputa, neutralidad o evasión, según el momento político e histórico.

La universidad como espacio público no estatal

Puede estimarse paradójico clasificar a las universidades sostenidas enteramente con recursos públicos como espacios no estatales. Hay una tensión que se origina en que los centros de enseñanza públicos son financiados por el Estado, que espera algún tipo de retribución en forma de conocimiento, innovaciones, tecnología, profesionistas y legitimación que contribuyan a los objetivos de "la nación", del "pueblo", al "bien común", o cualquier tipo de ideal presuntamente superior. No es de sorprender entonces que todo grupo político al mando del Estado aspire a lograr cierto grado de control sobre las universidades públicas, bajo la justificación de que es precisamente el Estado quien hace posible su existencia.

Para resolver esta colisión de intereses, en el mundo iberoamericano se emplea la figura denominada "autonomía universitaria": un acuerdo social tan jurídico como moral y político. La autonomía universitaria implica que, a pesar de que el Estado sostiene a los centros de enseñanza e investigación con recursos públicos, lo que sucede al interior de los muros universitarios —tanto el espacio físico como el social— no es de su incumbencia. Para que la autonomía universitaria sea real, es preciso que se establezcan y cumplan ciertas condiciones legales, institucionales y presupuestales.

Naturalmente, cuando las ficciones políticas y jurídicas tropiezan con la realidad, la autonomía total se antoja improbable y debe ser entendida más bien mediante grados de libertad conquistada o de subordinación tolerada por las universidades públicas frente al Estado, condición que tiene su origen en instituciones formales —resultado de leyes y otras normas— en combinación con arreglos informales derivados de negociaciones, disputas, coaliciones, pactos y rupturas.

Autonomía y autogobierno universitarios

Uno de los elementos fundamentales de la autonomía universitaria es la forma de gobierno (consejo universitario, junta de gobierno, junta directiva, etc.) que hace posible que la comunidad sea soberana en sí misma. Además, es relevante precisar si la elección de estos cuerpos intermedios que nombran a la máxima autoridad universitaria —rector o presidente— se hace de forma directa o indirecta y cuál es la población que puede participar en dicha elección. Más allá de las peculiaridades —virtudes y deficiencias— entre cada forma de gobierno, uno de los consensos existentes es que el autogobierno universitario es una condición necesaria para la existencia de la autonomía, al mismo tiempo que sin autonomía no es posible el autogobierno universitario.

Sin embargo, el autogobierno es también una de las cuestiones más controversiales sobre la autonomía universitaria. Al igual que los diferentes tipos de regímenes políticos posibles en un Estado, el autogobierno universitario tiene que justificar su legitimidad para ejercer el poder sobre la comunidad que lo dota de soberanía y sentido. Las universidades comparten con el Estado-nación el argumento para determinar cuál es la mejor forma de gobierno posible: aquella que brinde mayor estabilidad, propicie la gobernabilidad, procese con efectividad los conflictos y disminuya las amenazas tanto internas como externas.

A diferencia del régimen democrático convencional que predomina en los Estados occidentales, el autogobierno universitario suele tener mayor reticencia a adoptar formas amplias de democracia, porque su objetivo primordial no es representar a la mayor cantidad de personas posible, sino garantizar un correcto funcionamiento de las instituciones universitarias, una eficiente administración de los recursos, la implementación de políticas pretendidamente racionales y, especialmente, la creación permanente de nuevos conocimientos. A diferencia de otras organizaciones públicas que debieran ser democráticas, como los sindicatos, los partidos políticos o las asociaciones vecinales, las universidades obedecen a otra lógica de gobernación: la meritocracia.

La democracia es el régimen de la incertidumbre. Los ciclos electorales hacen muy difícil que las políticas trazadas por un gobierno se conviertan en políticas de Estado, a menos de que se encuentren

inscritas en la Constitución o asentadas en acuerdos políticos de alto valor simbólico. Por tanto, la periodicidad de la democracia y su imprevisibilidad hace altamente complejo que las políticas públicas diseñadas e implementadas sean estables en el tiempo. Las elecciones existen, precisamente, para que la ciudadanía pueda corregir decisiones equivocadas de los gobiernos y brindar la confianza a otras fuerzas políticas para modificar el rumbo.

Las universidades argumentan que este ambiente incierto es contrario a la creación de conocimiento de forma rigurosa: un proceso que puede tomar años, incluso décadas. Además, las universidades arguyen una supuesta neutralidad política en contraposición con el ideologizado clima electoral que pondría en riesgo la libertad de cátedra. La realidad es que esta neutralidad no es necesariamente real y los grupos que ascienden al poder dentro de las universidades terminan por imponer ciertas líneas de pensamiento y de acción, al igual que los gobiernos.

Otro de los aspectos cuestionables del autogobierno universitario es que no existe como tal un sistema de división de poderes y contrapesos que intervengan directamente sobre las decisiones de las autoridades universitarias, como sí sucede con el gobierno del estado en su división de poderes y sistemas de pesos y contrapesos. La ausencia de control del autogobierno universitario por parte del Estado es, precisamente, la fuente de su autonomía y la garantía de su libre desempeño. Sin embargo, las consecuencias indeseables del autogobierno universitario pueden ser de muy diversa naturaleza, como sucede en la práctica.

¿Debe la meritocracia universitaria ser democrática?

Otro de los debates ligados al autogobierno universitario, tal vez el principal, es si este debe de ser democrático y, fundamentalmente, qué se comprende por *democrático*. Quienes argumentan que el gobierno universitario (desde las autoridades de alto nivel hasta el funcionariado elemental) debe ser *esencialmente democrático*, afirman que las universidades públicas, al ser financiadas por el Estado, son una organización de interés público o un bien público que pertenece a toda la ciudadanía, por

lo que las decisiones internas no son un asunto exclusivamente universitario, sino público.

Por su parte, quienes defienden formas de gobierno indirectas con cuerpos intermedios y una democracia regulada o acotada sostienen que elecciones periódicas, libres y universales conducirían al gobierno de la demagogia por encima de la técnica, el mérito y el rigor indispensables en toda ciencia que busque producir conocimiento. Además, mientras las autoridades gubernamentales también cumplen una función de representación (la identificación del *pueblo* con el Estado), el objetivo primordial de un rector no es la representación política, sino la conducción y el funcionamiento correctos de la universidad, al mismo tiempo que la defensa permanente de su autonomía.

Este debate no está presente en la elección solo de las máximas autoridades universitarias, sino también de sus autoridades intermedias y de su funcionariado. Por ejemplo: ¿los decanos deberían ser electos mediante votaciones en las que participe todo el alumnado o deberían ser designados por alguna autoridad superior? ¿Un decano debe representar políticamente al alumnado o, más bien, contar con las credenciales académicas para procurar un espacio de libre pensamiento? ¿Qué sucede si un decano es impopular, pero altamente efectivo en su encargo académico? ¿La competición electoral no pondría en riesgo la estabilidad de los programas de estudio, de la investigación científica y hasta de la gobernabilidad escolar?

La abrumadora mayoría de universidades —públicas y privadas— optan por seleccionar a sus autoridades, a su funcionariado y a su profesorado por méritos, de la misma forma en que este sistema rige los mecanismos para recompensar a los estudiantes, docentes e investigadores mediante calificaciones, estímulos, promociones e incentivos a la producción académica.

En teoría, este sistema es altamente funcional cuando existen criterios objetivos que recompensan la trayectoria, la disciplina, las habilidades, las capacidades y el trabajo de las personas. Sin embargo, todos los sistemas universitarios del mundo, en la práctica, presentan límites, sesgos y desvíos al ideal meritocrático. Como sucede cuando el mérito se entrevera convenientemente con el autogobierno universitario para producir dinámicas simuladas de control político. Debido a que la autovigilancia universitaria puede resultar deficiente y el Estado puede no tener siempre la capacidad

técnica para fiscalizar de manera correcta, no necesariamente se asegura que las reglas para lograr una genuina meritocracia se cumplan. Al buscar la conservación del poder, el autogobierno universitario puede asignar recursos dentro de la estructura universitaria que premien la lealtad por encima del mérito.

No obstante, la autonomía y el autogobierno universitarios tienen límites formales impuestos por el propio Estado. Las universidades son, por lo general, fiscalizadas por entidades públicas externas (como las auditorías superiores, los tribunales de cuentas y otros organismos fiscalizadores). Ya sea de forma directa o indirecta, esta fiscalización externa es una forma de rendir cuentas que, aunada a los propios mecanismos internos (informes financieros y de resultados), configuran un entramado institucional de rendición de cuentas que complementa y contrapesa el autogobierno universitario. Este frágil, pero necesario balance institucional interno y externo, permite que ambas ideas en contraposición coexistan, no exentas de tensiones y conflictos, dentro de la autonomía universitaria, donde el autogobierno rinde cuentas.

¿La Universidad de Guadalajara frente al desafío democrático?

La Universidad de Guadalajara —la universidad pública y autónoma del estado de Jalisco— cumple, formalmente, funciones sustantivas como cualquier otro centro público de educación superior del país financiado con recursos del Estado: docencia, investigación y promoción de la cultura. Lo que hace singular a esta universidad, no tanto como espacio académico sino político, es la hegemonía del llamado Grupo Universidad, que lidera y controla la universidad desde hace tres décadas. Esta condición, sin embargo, no es exclusiva de esta universidad: es una práctica política que se replica en muchas otras universidades públicas estatales del país.

Para comprender el funcionamiento político de las universidades públicas en México con dinámicas similares a las descritas, hay que partir del entendimiento de que estos espacios son factores de poder en los estados de la república. Lo cual no significa que no sean también espacios para la creación, la innovación o la investigación científica, pero su dimensión

política es ineludible para entender su funcionamiento en la práctica. Históricamente, el poder ejercido dentro de algunas de las universidades públicas con autonomía ha sido un poder corporativo; sin elecciones libres o con una democracia simulada; sin contrapesos internos, sin rendición de cuentas plena, sin fiscalización completa; con una participación inducida, y con el disenso controlado.

La Universidad de Guadalajara no escapa del todo a esta descripción. Luego de que el exrector Raúl Padilla López y su grupo político se hicieran con el control de la universidad hace tres décadas, tras vencer —y convencer— en las disputas intestinas a otros grupos que perseguían el mismo objetivo, el llamado Grupo Universidad ha logrado edificar un sistema político singular al interior de la universidad, que escapa a la lógica democrática sin alcanzar tampoco una meritocracia. Su estabilidad y consolidación en el tiempo lo ha convertido en el grupo político más perenne en la historia reciente del estado, que se explica a partir de diversos *resortes* de poder.

El poder del grupo que gobierna a la Universidad de Guadalajara es estable, al no tener competidores ni disidencia interna gracias al funcional sistema de incentivos construido; corporativo, al contar con los sindicatos (de académicos y de trabajadores) y la federación de estudiantes como instrumentos de movilización y control político; tiene poder mediático, al contar con un sistema de medios públicos (canal de televisión y varias estaciones de radio en todo el estado) tanto para legitimarse como para combatir en la esfera informativa; y también ejerce un "poder suave", mediante la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, el Festival Internacional de Cine, entre decenas de actividades culturales, fuentes de legitimación política.

Todos estos elementos vuelven a la Universidad de Guadalajara un actor público que rivaliza no solo con otras universidades, canales de televisión, estaciones de radio, eventos y recintos culturales, locales o nacionales, sino con partidos políticos e incluso con el propio gobierno de Jalisco. La Universidad de Guadalajara en realidad es varias universidades en una misma: la universidad de la comunidad universitaria, que alberga a casi 300 000 alumnos; la universidad de los académicos, que conforma a la segunda comunidad científica del país en cuanto a número y mérito, con 1 600 miembros del Sistema Nacional de Investigadores; la universidad

de la comunidad cultural, que organiza no solo la segunda feria del libro más importante del mundo, sino un sinnúmero de actividades artísticas y literarias que hacen de la universidad un referente latinoamericano de la cultura; y, desde luego, la universidad política, compuesta por el Grupo Universidad, que controla la inmensa mayoría, si no es que la totalidad, de los cargos directivos universitarios.

Debido a que la universidad requiere de un presupuesto considerable para sostener el sistema de incentivos y la burocracia, que le brindan gobernabilidad al grupo político, históricamente ha estado en tensión con el gobierno de Jalisco, pues este se muestra reticente a entregar recursos públicos a una institución que, por su poder y tamaño, funge como una oposición *de facto* a los gobernadores del estado. Excepto en la primera mitad del sexenio del exgobernador Aristóteles Sandoval, cuando la universidad gozó de un boyante presupuesto, históricamente ha existido una disputa por la asignación de recursos para la máxima casa de estudios de Jalisco.

La volátil relación entre el Grupo Universidad y el gobierno de Jalisco

El grupo político de la Universidad de Guadalajara, a pesar de contar con un poder que lo vuelve un actor político a la altura del gobierno de Jalisco, se mueve regularmente con pragmatismo frente a los ciclos electorales que renuevan las principales posiciones políticas dentro de la entidad: la gubernatura del estado (y con ella, el gabinete de gobierno), las diputaciones en el Congreso local y el federal, y las alcaldías metropolitanas.

Para las elecciones locales y federales de 2018, el Grupo Universidad logró un acuerdo político amplio con el partido Movimiento Ciudadano, que se enfilaba a ganar la gubernatura de Jalisco, la mayoría de presidencias municipales, las alcaldías metropolitanas más relevantes —Guadalajara y Zapopan— y también la mayoría de diputaciones en el Congreso tanto local como las correspondientes a Jalisco en lo federal.

A pesar de que el Grupo Universidad busca incidir cada sexenio en el Ejecutivo estatal, especialmente en las carteras de salud, cultura y educación, concentra su apuesta en los legislativos local y federal, por una senci-

lla razón: tanto el presupuesto universitario como las posibles reformas a la autonomía se debaten en estos recintos. Antes de la existencia y de la fuerza electoral de Movimiento Ciudadano, el grupo universitario empleaba al Partido de la Revolución Democrática (PRD) como vehículo para obtener escaños en el Congreso local.

Uno de los principales motivos que selló el pacto entre Enrique Alfaro Ramírez y Padilla López frente a los comicios federales de 2018 fue su animadversión hacia un adversario en común: Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Alfaro temía que el tsunami electoral provocado por AMLO pusiera en riesgo su triunfo por la gubernatura de Jalisco o, cuando menos, impidiera lograr la mayoría en el Congreso local; mientras que Padilla López estimaba altamente probable que, con su llegada a Palacio Nacional, AMLO iniciaría una campaña en su contra para despojarlo del control de la universidad.

El acuerdo político entre el Grupo Universidad y el alfarismo para enfrentar a AMLO llegó a ser tan estrecho que impulsaron codo a codo la candidatura a la presidencia de la república de Ricardo Anaya Cortés, abanderado del derechista Partido Acción Nacional, el izquierdista Partido de la Revolución Democrática y el centrista Movimiento Ciudadano. Durante su campaña, Anaya Cortés propuso a Padilla López como posible secretario de Cultura federal.

Incluso la Universidad de Guadalajara publicó, junto con la editorial de la revista *Nexos* (espacio por excelencia de la socialdemocracia mexicana), un libro titulado *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, que era, en esencia, el programa de gobierno de Anaya Cortés. No fue ninguna casualidad que la tapa del libro fuera naranja, el color oficial de Movimiento Ciudadano, y tuviera en la portada una enorme águila juarista, también símbolo del partido. Tras la presentación del libro en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara en 2017, en una cena en la residencia de Raúl Padilla López, a la que asistieron Ricardo Anaya Cortés, Dante Delgado Rannauro, coordinador nacional, fundador e ideólogo de Movimiento Ciudadano, y Enrique Alfaro Ramírez, entonces alcalde de Guadalajara, se delineó la coalición electoral para los comicios de julio de 2018 en la que Anaya Cortés concurriría: la alianza centrista Por México al Frente.

A pesar de que el pacto sellado entre Padilla López y Alfaro para concurrir como aliados en las elecciones estatales y federales de 2018 te-

nía visos de prosperar y de consolidarse para el resto del sexenio, ciertos acontecimientos —algunos accidentales, otros deliberados— que se fueron encadenando en los meses subsecuentes terminaron por erosionar y romper el acuerdo político.

No nos Hagamos: ¿universidad con un partido político?

El hecho más evidente —causa y efecto al mismo tiempo de la ruptura— que comenzó a evidenciar el distanciamiento político entre Alfaro (ya como gobernador) y Padilla López, fue la decisión inédita, por insólita, de crear un partido político propio.

Si bien el Grupo Universidad históricamente se había montado en partidos existentes —el Revolucionario Institucional, el de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano— para posicionar a sus cuadros y defender sus intereses, ahora se lanzaban directamente a la disputa electoral mediante una anormalidad universitaria: un partido político perteneciente a la casa de estudios. Es difícil imaginar un caso similar en el mundo, pues si bien las universidades siempre participan de los asuntos públicos —como organizaciones públicas no estatales—, no suelen involucrarse abiertamente en la competición electoral.

El partido Hagamos es una mezcla de simulación política y genuina voluntad por ocupar un espacio ideológico vacío en Jalisco. Su obtención del registro como partido político y su supervivencia electoral tras los comicios locales de 2021 se deben casi exclusivamente a que la Universidad de Guadalajara movilizó a sus sindicatos, a la federación de estudiantes y a su alumnado en general para darle vida artificial al partido. Sin embargo, es verdad que el partido enarbola causas que orgánicamente identifican a los sectores progresistas de la sociedad de Jalisco, cada vez más amplios: feminismo, ecologismo, defensa de los bienes públicos, derechos de la diversidad sexual, igualdad y redistribución de la riqueza, al mismo tiempo que guarda distancia con la izquierda autoritaria y la ortodoxia marxista, lo cual lo hace un partido moderno y atractivo para un electorado más allá de la comunidad universitaria.

El partido está integrado casi exclusivamente por miembros del Grupo Universidad. A pesar de que Padilla López no tiene ningún puesto de representación formal dentro del partido, todas las determinaciones relevantes pasan por su aprobación. La secretaría general y la presidencia del partido están ocupadas por cuadros juveniles emanados de la Federación de Estudiantes de la Universidad (FEU) o de las aulas universitarias. En las elecciones locales de 2021, el partido se mostró hermético y solamente ofreció candidaturas —las de mayor peso— a actores cercanos al Grupo Universidad.

En los comicios de junio de 2021, Hagamos tuvo un desempeño apenas suficiente. Salvó los muebles y logró los votos necesarios para conservar el registro como partido político local. Su votación fue de cerca de 120 000 sufragios, poco más del 5% de la votación, que le valió dos diputaciones de representación proporcional y cinco presidencias municipales.

La decisión sorpresiva del grupo universitario de crear un partido político propio puede explicarse, primero, por el cálculo de que ya no era necesario mantener alianzas electorales con otros partidos políticos, pues la comunidad universitaria gozaba del tamaño, la cohesión y la fuerza suficientes para contar con su propio brazo electoral. También por la necesidad de asegurar permanentemente representación parlamentaria para defender en el Congreso de Jalisco los intereses de la universidad. Y, finalmente —como una combinación de estos puntos—, por la determinación de librarse del complicado proceso de negociación para pactar posiciones dentro del Legislativo y el Ejecutivo estatales con el partido que ascienda al poder cada sexenio y trienio, como ahora Movimiento Ciudadano.

Hagamos se abalanzó con determinación hacia la incertidumbre y dobló todas las apuestas: todo o nada. De ser exitoso el cálculo, el partido puede convertirse en un partido de nicho de centroizquierda progresista con una base corporativa sólida que le brinde una votación estable en el tiempo, y que funcione como bisagra en el Congreso de Jalisco, especialmente ante la previsión de que el bipartidismo de Movimiento Ciudadano y el Movimiento de Regeneración Nacional se apodere de la dinámica política local. De fallar la apuesta electoral, se verán obligados a asumir la imagen de debilidad política provocada por la salida en falso y sentarse nuevamente en la mesa con otras fuerzas políticas, negociar y ceder para seguir gozando de representación en las instituciones de Jalisco.

Hagamos ha tenido un crecimiento político magro desde su creación, y los sondeos le garantizan apenas la supervivencia política tras las próximas votaciones. El escenario podría presentarse fatídico para la fuerza universitaria, si no fuera por una casualidad de la política: quien se perfila para ser el candidato de Movimiento Ciudadano —y, por ende, próximo gobernador de Jalisco— es Pablo Lemus Navarro, un empresario con quien Padilla López mantiene buena interlocución e incluso amistad. Lemus Navarro, actual alcalde de Guadalajara, entiende que la Universidad de Guadalajara es uno de los factores de gobernabilidad del estado y no le convendría iniciar su gobierno heredando un conflicto que él no inició.

El acercamiento durante el encierro: aliados contra la covid-19

Llegó la pandemia por la covid-19 y Alfaro cargó contra López Obrador —con resultados positivos para el gobernador— porque la estrategia comunicacional y de salud del gobierno de México fue desastrosa. Alfaro logró implementar una exitosa campaña de diferenciación: mientras el gobierno federal dejaba a los ciudadanos a su suerte contra un virus completamente desconocido y que provocó pánico en los primeros meses de la pandemia, el gobernador tomó las riendas del asunto y ofreció certidumbre con un confinamiento que se adelantó a la emergencia sanitaria nacional, decretó fines de semana con prohibición de ocio y entretenimiento, anunció apoyo decidido al personal de salud, ordenó mascarilla obligatoria en los espacios públicos e incrementó las pruebas para detectar contagios.

La consolidación de la estrategia y su pico más alto de popularidad se dio cuando el gobierno de Jalisco y la Universidad de Guadalajara acordaron establecer una mesa técnica de salud que estuviera por encima de intereses políticos y electorales. La ciudadanía valoró positivamente (algo que también sucedió en otros países) que fuera un cuerpo de médicos y de científicos —y no de políticos— quienes diseñaron la estrategia a seguir para combatir a un virus del que todavía existía poca información. La mesa de salud fue todo un éxito y catapultó a Alfaro Ramírez —quien

pasó durante esas semanas por varios platós de la televisión nacional— a los mayores índices de popularidad durante lo que va del sexenio.

Tras las elecciones locales y federales de 2021, el gobernador decidió dar un giro brusco en su estrategia comunicativa y política para buscar recuperar algo de popularidad. Por un lado, abanderó una presunta lucha federalista en contra del yugo centralista de la Ciudad de México. Esta iniciativa tuvo por lema "Defender Jalisco" y buscaba renegociar el pacto fiscal con la Federación, bajo amenaza de romperlo si no ofrecía condiciones favorables para la entidad. Esta campaña federalista no tuvo impacto social, más bien sus resultados fueron negativos, pues se criticó el desperdicio de recursos públicos en una consulta no vinculante y sin garantías de imparcialidad e impulsada por el Ejecutivo, en donde se le preguntó a la ciudadanía si quería que Jalisco revisara los términos del pacto fiscal. Sin embargo, más allá del combate al centralismo, Alfaro prefirió volver a un viejo fantasma (y antiguo adversario, luego aliado) de la política local: Raúl Padilla López.

El escalamiento del conflicto y su incierto desenlace

En agosto de 2021, apenas dos meses después de las elecciones locales y federales, Enrique Alfaro Ramírez dio un golpe en la mesa: ordenó que 140 millones de pesos de presupuesto estatal destinados a la construcción de un Museo de Ciencias Ambientales de la Universidad de Guadalajara fueran reasignados para la construcción del Hospital Civil de Oriente, en Tonalá. El gobernador se escudó afirmando que la iniciativa fue presentada por diputados de Movimiento Ciudadano en el Congreso de Jalisco y él solamente la respaldaba.

Sin embargo, fue más que evidente que la determinación salió del Ejecutivo estatal. Y que era una decisión que no parecía responder a criterios racionales en términos financieros, pues estaba por abrirse un conflicto de grandes proporciones contra el grupo político de la Universidad de Guadalajara por apenas 140 millones de pesos, insignificantes en términos del porcentaje que representa del presupuesto estatal.

La casa de estudios acusó rápidamente que se estaba vulnerando la autonomía universitaria, pues, de alguna forma, el gobierno estatal se entrometió en el ejercicio de sus recursos, que corresponde exclusivamente a su comunidad y a sus autoridades. El gobierno de Jalisco contraatacó señalando que los 140 millones de pesos eran "un botín" del grupo político universitario y que, con esta reasignación presupuestal, se beneficiaría a la infraestructura sanitaria, una de las áreas prioritarias en el estado, mermada tras la presión hospitalaria que supuso la atención de miles de personas infectadas de covid.

Aunque es imposible especular sobre el fuero interno de Alfaro Ramírez, acaso calculó que tenía el poder político suficiente para mermar progresivamente al grupo político de la universidad, con la expectativa de que comenzara a resquebrajarse y en algún momento hiciera implosión. Sin embargo, luego de un año de embates, esto no ha sucedido. La petición del gobernador a la comunidad universitaria para que se deshaga de Raúl Padilla López y de su grupo político, lejos de motivar una revuelta interna, ha provocado mayor cohesión entre los universitarios.

Aunque la razón más plausible del giro de timón del gobernador seguramente tenga que ver con una decisión menos meditada y sea referente a su popularidad, la trayectoria política de Alfaro Ramírez se ha sustentado en antagonizar para cohesionar a los suyos. Llegó a la alcaldía de Guadalajara y a la gubernatura de Jalisco denunciando a la "partidocracia" y erigiéndose como el "legítimo" representante de las causas ciudadanas frente a la clase política. Posteriormente, buscó ser un gobernador fuerte, que le plantara cara a AMLO, buscando posicionarse como uno de los principales líderes opositores del país. Luego atacó al centralismo y buscó abanderar la causa federalista. Ahora, en su enésima batalla mediática y discursiva, quiere hacerse pasar por el paladín de las libertades y de la democracia universitaria.

Pero esta disputa es distinta. Alfaro se está enfrentando probablemente al grupo de poder más sólido, cohesionado y estable de Jalisco. El uso faccioso de las instituciones del Estado no es suficiente para derribar los muros, hasta ahora infranqueables, que el grupo político de la universidad ha construido en torno a la casa de estudios.

El resultado es que la política de Jalisco se encuentra en una suerte de *impasse* en el que dos vehículos indispensables para la gobernabilidad del

estado colisionaron de frente. El ambiente político está permanentemente enrarecido: antiguos amigos de uno y otro bando ahora se miran con desconfianza, y muchos de quienes no tenían un bando se han visto orillados a adoptar uno. Cualquier comentario de sobremesa o en redes sociales es interpretado como una posición en torno al conflicto. La ruptura ha tomado como rehén a la política de Jalisco.

Es prácticamente imposible determinar cuál será la salida del conflicto o si siquiera la habrá. El análisis político no es adivinación. Sin embargo, existen varias posibilidades. La primera es una tregua entre el gobierno de Jalisco y la Universidad de Guadalajara: Alfaro respetaría los recursos y la autonomía universitaria a cambio de que la comunidad disminuya o anule la crítica a su gobierno. Otra opción es un triunfo parcial del gobierno de Jalisco, en donde la universidad asuma las restricciones presupuestales durante el resto del sexenio y evite agudizar el conflicto para esquivar nuevas represalias. Y, finalmente, la tercera posibilidad es un triunfo parcial de la Universidad de Guadalajara, con la reposición e incluso el incremento del presupuesto antes recortado, debido a que el gobierno de Jalisco, en sus momentos más bajos de popularidad y legitimidad social, se vea orillado a ceder.

Como puede verse, ninguno de los triunfos, de darse, serían totales para uno u otro actor. El poder formal e informal que cada uno acumula hace imposible que la solución a la disputa sea un juego de suma cero. Quien ha perdido durante este año es la sociedad de Jalisco en su conjunto. El Grupo Universidad está concentrado en defenderse y contraatacar al gobernador, lo cual necesariamente implica desatender a la universidad. Y el gobierno de Jalisco, por su parte, batalla contra enemigos de barro, en lugar de atender las crisis de desapariciones, feminicidios, víctimas del delito y otro tipo de violencias que acosan a la entidad.

En caso de prolongarse el conflicto el resto del sexenio, tomará años para Jalisco recuperar los costos perdidos: los debates prioritarios hechos a un lado; el desperdicio de recursos públicos en propaganda de uno y otro bando; la cooperación institucional que dejó de hacerse en cultura, educación, ciencia y tecnología; la pérdida de nuevos proyectos conjuntos; los programas de gobierno que se hicieron solo para reforzar posiciones y cooptar aliados, o los que dejaron de planearse e implementarse para no darle munición al enemigo. En las guerras no hay vencedores. Y, lamentablemente, quienes las pagan por lo regular no son quienes las inician.

Conclusiones

La Universidad de Guadalajara y el grupo político que administra los principales espacios de poder y gestiona el sistema de incentivos que hace posible la perdurabilidad de esta institución no tienen visos de resquebrajarse pronto. Más bien, pareciera comprobarse la dinámica sexenal de tensión entre la universidad estatal y el gobierno de Jalisco, sin que exista riesgo considerable de que el grupo comandado por Raúl Padilla López sea despojado del control de la casa de estudios.

Enrique Alfaro Ramírez ha decidido emplear como estrategia mediática para sostener su popularidad política la promesa ambigua de *democratización* de la Universidad de Guadalajara, sin emprender realmente alguna iniciativa jurídica o constitucional que altere las dinámicas político-institucionales actuales de la universidad, más allá del recorte presupuestal que detonó el conflicto actual y ha impedido que las partes vuelvan a la senda de la colaboración.

Esta breve exploración buscó esclarecer las posiciones políticas de cada actor y sus motivaciones, además de arriesgar un pronóstico de cómo pueden evolucionar en estrecha relación con el proceso electoral federal, que, sin duda, modificará las relaciones de poder existentes en Jalisco.

Referencias

ANDREWS, C. (junio de 2022). ¿Por qué hay que defender la libertad académica? *Letras Libres*. En https://letraslibres.com/revista/por-que-hay-que-defender-la-libertad-academica/

MONSIVÁIS, C. (noviembre de 2004). Cuatro versiones de autonomía universitaria. *Letras Libres*. En https://letraslibres.com/revista-mexico/cuatro-versiones-de-autonomia-universitaria/

RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. (noviembre de 2021). El significado de la autonomía universitaria. *Nexos*. En https://educacion.nexos.com.mx/el-significado-de-la-autonomia-universitaria/

26. Violencia homicida: el panorama en México y Jalisco

Ulises Vargas Gutiérrez

Elementos contextuales

El narcotráfico en México existe desde las primeras décadas del siglo XX, cuando las políticas prohibicionistas de los Estados Unidos crearon el mercado ilegal de las drogas. A la par del mercado ilegal, en aquellos años se conformaron también los primeros grupos mexicanos dedicados al tráfico de drogas, sobre todo en la región noroeste del país: en los estados de Baja California, Sonora y Sinaloa. Investigaciones como las de Astorga (2000) y Serrano (2007) han demostrado que, en sus inicios, el tráfico de drogas ilegales en México estuvo controlado por políticos influyentes que operaban en el nivel local y que buscaron, a través de esta actividad, hacerse de recursos extraordinarios para afianzar sus respectivas posiciones de poder.

Desde finales de los años cuarenta hasta principios de los ochenta los grupos criminales de tráfico de drogas operaron, relativamente, entre los márgenes que el Estado mexicano les impuso a través de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), agencia de inteligencia creada en 1947 durante el periodo presidencial de Miguel Alemán Valdés (1946-1952). Astorga (2007, 2016), Aguayo (2001) y Pimentel (2000) han documentado cómo la DFS medió, y en muchos casos controló, extralegalmente, hasta su extinción en 1985, las interacciones entre la esfera política y la esfera criminal, al proveer pautas de comportamiento a los grupos criminales de narcotráfico. Desde la DFS las autoridades mexicanas se encargaron de "gestionar la organización eficiente y pacífica del mercado [de las drogas], a cambio de la aceptación de impuestos extraídos de la actividad ilegal y de la sujeción de las organizaciones criminales a reglas debidamente acordadas" (Palacios y Serrano, 2010, p. 117).

Diversos factores internacionales y domésticos (Astorga, 2016; Valdés, 2013; Grillo, 2012; Bagley, 2012) ocasionaron que a mediados de los ochenta y principios de los noventa los grupos criminales mexicanos experimentaran cambios que terminaron por convertirlos en organizaciones criminales de mayor alcance.

En la dimensión internacional fue crucial, para explicar este proceso de cambio en los grupos y su interacción con la esfera política, el incremento del consumo de marihuana y cocaína en los Estados Unidos en las décadas de los sesenta y setenta-ochenta, respectivamente. Este aumento en el consumo en aquel país tuvo implicaciones de consideración, ya que dotó a los grupos criminales de una cantidad notable de recursos que contribuyeron a su fortalecimiento y gradual independencia del control político que los había limitado, prácticamente, desde sus orígenes. Igualmente significativo fue el redireccionamiento de las rutas de la cocaína causado por las operaciones antinarcóticos implementadas durante la administración de Ronald Reagan (1981-1989). Que al lograr interrumpir la ruta que conectaba a los productores de la región andina con el mercado estadounidense a través del Caribe, consolidó la ruta centroamericana-mexicana, que utilizaba los corredores del Golfo y el Pacífico para trasladar la droga desde Sudamérica hasta Estados Unidos. También, habría que mencionar lo favorable que fue para las organizaciones criminales mexicanas la desarticulación de los cárteles de Medellín y Cali a mediados de los noventa, debido a que el vacío que dejaron estas organizaciones colombianas en el mundo del tráfico de drogas fue rápidamente ocupado por las organizaciones mexicanas.

En la dimensión doméstica, sin duda uno de los factores torales para comprender la evolución de las organizaciones criminales en esos años fue la disolución de la DFS en 1985 tras el asesinato del agente de la Drug Enforcement Administration (DEA) Enrique Camarena. Con la extinción de la institución encargada de gestionar el narcotráfico en el país, se trastocaron los acuerdos que habían asegurado el funcionamiento, relativamente pacífico, del negocio de las drogas. Sin la institución de control, el crimen organizado inició un proceso de desorganización que fue alimentado al mismo tiempo por un ambiente internacional involuntariamente propicio para su robustecimiento. Asimismo, otro factor interno clave fue que hacia mediados y finales de los ochenta los arrestos de Rafael Caro Quintero (1985), Ernesto Fonseca (1985) y Miguel Ángel Félix Gallardo (1989),

entonces jefes del cártel de Guadalajara, provocando la fragmentación de esa organización criminal, que desde los sesenta operaba de forma más o menos estable y cohesionada. De hecho, es en ese contexto en el que el cártel de Guadalajara se transforma en el cártel de Sinaloa.

Una de las consecuencias más perniciosas que tuvo la fragmentación del cártel de Guadalajara fue que, en los noventa, la violencia asociada al negocio de las drogas se hizo más recurrente y notoria. Específicamente, fueron dos los conflictos que detonaron la violencia en esos años. Por un lado, el que enfrentó al grupo de Miguel Ángel Félix Gallardo con el de Héctor Palma Salazar, y por el otro, siendo el más significativo, el que se produjo entre la organización criminal de Tijuana de los hermanos Arellano Félix con la organización de Sinaloa, encabezada por Palma Salazar y Joaquín Guzmán Loera. En el primer caso, el conflicto se originó por un problema de sucesión de liderazgo en la organización de Guadalajara-Sinaloa. En el segundo caso, estuvo motivado por cuestiones de dominio territorial, pues luego del desprendimiento del grupo de los Arellano Félix de la organización de Guadalajara, estos reclamaron para sí el control de Baja California, especialmente de la ciudad fronteriza de Tijuana. Vale la pena recordar que es justo por los enfrentamientos entre las organizaciones de Tijuana y de Sinaloa que se dan eventos de violencia muy visibles, tales como el tiroteo en la discoteca Christine, en Puerto Vallarta, Jalisco, en noviembre de 1992; el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en el estacionamiento del Aeropuerto de Guadalajara, en mayo de 1993; o la explosión de un coche bomba afuera del Hotel Camino Real de Guadalajara, en junio de 1994, por mencionar algunos.

En el ámbito político, el siglo XXI mexicano arrancó con la primera alternancia en el Poder Ejecutivo federal, cuando después de 71 años ininterrumpidos de mandatarios emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) llega al poder Vicente Fox Quesada (2000-2006), del Partido Acción Nacional (PAN). Precedida por esta victoria electoral, los partidos de oposición ya habían establecido una geografía política más plural, al ganar espacios de representación política en gubernaturas, presidencias municipales y diputaciones (en diferentes legislaturas tanto federales como locales). Aunque no se advirtió con toda claridad en su momento, este pluralismo potenció la incorporación de nuevos y variados actores políticos formales al nexo político-criminal, generando así relaciones más

complejas e inestables entre la esfera política y la criminal. Si en el periodo del régimen político autoritario el oscuro control de las organizaciones criminales fue posible, en el albor de la democracia las condiciones hicieron que la constitución de un orden de ese tipo fuera menos probable.

En el ámbito de las organizaciones criminales de tráfico de drogas el escenario era igualmente complicado, pues la fragmentación de la más poderosa, la de Guadalajara, resultó en la generación de nuevas organizaciones. En esos primeros años del siglo XXI, en el país operaban al menos cuatro organizaciones criminales, tres de ellas desprendidas de la de Guadalajara: la de Sinaloa, la de Juárez y la de Tijuana; y la del Golfo, que se desarrolló de forma independiente en el estado de Tamaulipas. Los conflictos que tuvieron efectos directos para que la violencia en algunos estados de la república se hiciera más visible en aquellos años fue, como ya se señaló, el que ocurrió entre las organizaciones de Tijuana y Sinaloa, que continuó afectando a Baja California, así como también el que se siguió del rompimiento entre la organización de Sinaloa y la de Juárez, en 2004, que impactó al estado de Chihuahua. Un evento que se originó un poco antes, pero que sería fundamental para entender el incremento de la violencia en muchas de las entidades del país, ya durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), fue la conformación del grupo de los Zetas, a finales de los noventa, que a través de sus tácticas militares de defensa, expansión y conquista territorial dio un giro a lo que las organizaciones de tráfico de drogas ilegales mexicanas habían hecho con respecto a sus actividades (que se diversificaron), y al uso de la violencia, cuyo empleo se hizo más sistemático.

El mandato de Felipe Calderón inicia con la implementación de una estrategia de seguridad marcadamente punitiva, que se extendió durante todo el periodo. El objetivo central de la estrategia fue el de recuperar, a través de la movilización de la fuerza pública, la autoridad del Estado en aquellas zonas del país en donde se llevaban a cabo actividades relacionadas con el tráfico de drogas ilegales con impunidad. La estrategia comenzó a operar en entidades en donde la violencia causada por las organizaciones criminales se había agravado, tanto en su visibilidad como en su ejercicio. En Michoacán, Guerrero, Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas se ejecutaron operativos policiaco-militares que si bien en el muy corto plazo mostraron, en la mayoría de los casos,

resultados positivos en cuanto a la reducción de los homicidios se refiere, pronto tuvieron, contradictoriamente, efectos negativos en la seguridad.

El balance general de los resultados de la estrategia de seguridad calderonista es negativo. Lo que sucedió, al agregar al Estado como un actor armado más a los conflictos entre criminales, fue que las organizaciones de narcotráfico se fragmentaron, multiplicaron y dispersaron. Con respecto a la fragmentación, en este periodo prácticamente todas las organizaciones criminales importantes tuvieron desprendimientos que terminaron en enfrentamientos. Especialmente violentas fueron las rupturas del grupo de los Beltrán Leyva de la organización de Sinaloa, la de los Zetas de la organización del Golfo, y la de Los Caballeros Templarios de La Familia Michoacana. En lo relativo a la multiplicación de las organizaciones, una vez puesta en marcha la estrategia de seguridad, el número de estas incrementó. Si en 2007 existían en México seis organizaciones criminales, para los años 2008 y 2009 se contabilizaban ocho. En 2010 el número de organizaciones fue entre diez y once. En 2011 operaban un total de dieciséis. Para el último año del periodo de Calderón, el 2012, se consideraba que existían al menos diez organizaciones de este tipo (Guerrero, 2012). Paralelamente a estas dinámicas de fragmentación y multiplicación, la estrategia también ocasionó la dispersión de las organizaciones. Ante el reposicionamiento de la autoridad del Estado, las organizaciones de narcotráfico optaron por trasladar sus operaciones a otras zonas del país, ahí donde la presencia del Estado fuera menor. La dinámica de dispersión y la violencia que desató se hace visible si se considera que entre 2006 y 2007 fueron dieciséis los estados de la república en donde se registraron aumentos en el número de homicidios, número comparativamente menor a lo que ocurrió entre 2007 y 2008, cuando se registraron aumentos en el número de homicidios en 29 de los 32 estados del país. La evidencia más contundente del fracaso de la estrategia de seguridad fue el ascenso de la violencia a nivel nacional. En términos de las tasas de homicidio, México pasó de tener una tasa de 9.75 por cada 100 000 habitantes en 2006, a una de 22.2 en 2012 (INEGI, 2022).

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se intentó atenuar, discursivamente, el problema de inseguridad del país. Así, el foco de atención se trasladó a la promoción y aprobación de un conjunto de reformas de gran calado; las reformas estructurales. La estrategia de comunicación del mandatario priista pareció funcionar en el arranque de

su periodo, sin embargo, los casos de Tlatlaya y Ayotzinapa, que tuvieron lugar en 2014, reubicaron el tema de seguridad en el grado más alto de las prioridades del gobierno. Estos casos volvieron a evidenciar, por un lado, las consecuencias más negativas del uso abierto y masivo de militares en labores de seguridad pública, y por el otro, el intrincado sistema de complicidades establecido entre la esfera política y la criminal, además de mostrar que, por mucho que quisiera aminorarse, la violencia seguía siendo un problema central.

Tal y como sucedió en el periodo de Felipe Calderón, durante el sexenio de Peña Nieto se empleó una estrategia de seguridad con un fuerte enfoque punitivo, en la que prevaleció el objetivo de recuperar la potestad del Estado al disminuir las capacidades de las organizaciones criminales a través de la captura de sus líderes. Aun cuando la estrategia de capturar a los personajes clave de las organizaciones de tráfico de drogas había sido recurrentemente usada desde los noventa, fue durante el calderonismo cuando esta se utilizó sistemáticamente. Peña Nieto no solo siguió con la estrategia de descabezamiento, sino que superó en resultados a su antecesor. Si en el sexenio de Calderón, de una lista de 37 blancos prioritarios se logró la captura y/o abatimiento de 25 líderes del crimen organizado (Rodríguez, 2012), en el de Peña Nieto se capturó y/o abatió, de una lista de 122, a un total de 110 (Dittmar, 2018). La continuidad en la estrategia causó el incremento y aceleración de los procesos de fragmentación, multiplicación y dispersión de las organizaciones criminales. Las capturas, que en muchas ocasiones terminaron en abatimientos, propiciaron que se crearan nuevos y variados liderazgos, que se gestaran nuevos conflictos y rivalidades y que se establecieran alianzas precarias entre los distintos grupos y organizaciones criminales. Paradójicamente, no obstante que se logró debilitar, en muy distintos grados, a las organizaciones criminales más importantes, como las de Sinaloa, Beltrán Leyva, Tijuana, Juárez, del Golfo, los Zetas, La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios, la estrategia creó un nuevo escenario, ya que provocó la conformación de grupos criminales más compactos, pero no por eso menos violentos. Una excepción de este último punto es el caso del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), que durante el periodo 2012-2018 desplazó en importancia a las demás organizaciones criminales por su crecimiento en influencia, dominio territorial y uso de la violencia.

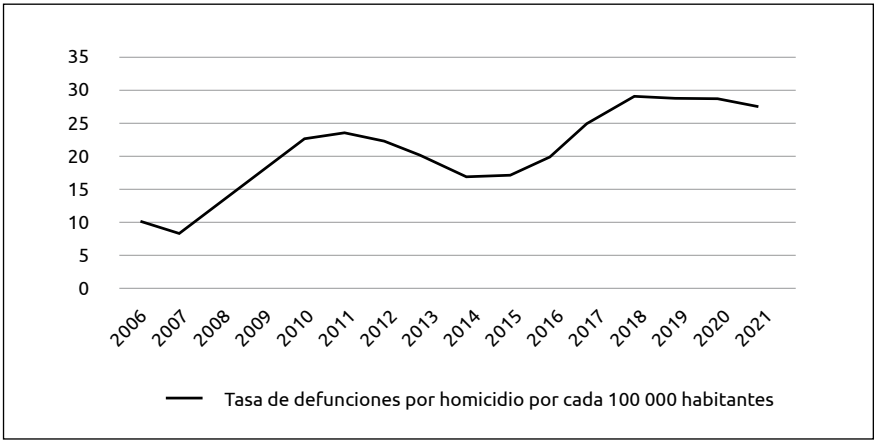
El panorama nacional

En los primeros tres años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) el panorama, tanto de las organizaciones criminales como de la inseguridad que generan, continúa creciendo en complejidad y gravedad. En lo que va del actual gobierno se han identificado, por lo menos, nueve organizaciones criminales importantes. Sin embargo, en la mayoría de los casos, son las facciones o remanentes de las organizaciones que operaron durante los mandatos de Calderón y de Peña Nieto las que han cobrado relevancia (Beittel, 2022; Guerrero, 2021b). A saber: 1. La organización de Sinaloa, que, tras el arresto en enero de 2016 y posterior extradición, en enero de 2017, de Joaquín Guzmán Loera, se encuentra dividida en tres facciones y cerca de cuarenta células con presencia en 28 entidades del país; 2. La de los Beltrán Leyva, que para 2019 se había desagregado en diez facciones con presencia en trece estados, siendo las más relevantes, aunque en competencia, Los Rojos y Los Guerreros Unidos; 3. La de Tijuana, que, a pesar de su debilitamiento, algunos de sus remanentes, en alianza con el CJNG, han seguido ejerciendo influencia en Baja California; 4. La de Juárez, cuya facción más violenta, La Línea, se disputa el control de Chihuahua con otras organizaciones criminales; 5. La del Golfo, recientemente dividida en catorce grupos, antagónicos entre sí, como Los Ciclones, Los Pelones y Los Metros; 6. Los Zetas, que si bien en los hechos dejó de ser una organización cohesionada, sus doce facciones se han diseminado en doce entidades de la república, entre las que destacan el Cártel del Noroeste y los Zetas Vieja Escuela; 7. La Familia Michoacana, que, a través de células desprendidas de esta organización, como Los Viagras o La Nueva Familia Michoacana, sigue operando en los estados de Jalisco, Colima, Michoacán y Guerrero; 8. Los Caballeros Templarios, que permanece activa, a través de sus facciones, en el sur del país, particularmente en algunas zonas de Michoacán y Guerrero, y 9. El CJNG, que tiene presencia en 31 de los 32 estados del país y que, junto con sus actuales rivales, la organización de Sinaloa, es considerado uno de los cárteles con mayor capacidad operativa en México.

A este escenario general en donde se identifican nueve organizaciones criminales importantes y algunas de sus facciones y remanentes, habría que agregarle otros grupos criminales; los más compactos, de

alcance local y regional, que realizan actividades de tráfico de drogas, en muchos casos a menor escala, así como otros ilícitos como robo de combustible, de transporte o contrabando que, según algunas estimaciones, en 2019, rondaban los 160 (Guerrero, 2021b, p. 37). En un trabajo realizado por una organización independiente especializada en temas de seguridad, se calculó que en México existían, en 2020, poco más de 200 grupos criminales armados. El mismo trabajo concluyó que la proliferación de estos grupos se debe principalmente al fracaso de las estrategias de seguridad implementadas desde finales de 2006, concretamente de la estrategia de captura de los líderes de las principales organizaciones criminales (Crisis Group, 2022).

En lo que va del periodo de López Obrador la violencia sigue siendo un problema central. Así lo muestran las cifras oficiales de defunciones por homicidio a nivel nacional registradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para el primer año completo del mandato lopezobradorista, el 2019, el total de homicidios en México fue de 36 661, que se tradujo en una tasa de 28.96 homicidios por cada 100 000 habitantes; la tasa más alta de estos primeros años del periodo en cuestión. En 2020 el total de homicidios fue de 36 773, ligeramente mayor a la cifra de 2019, pero que significó una tasa de 28.77, marginalmente menor a la tasa del año anterior. Para 2021, el total de homicidios fue de 35 625, lo que representó una tasa de 27.62, la menor del periodo. Estas cifras adquieren su justa dimensión si se considera que, en los años más violentos de las dos administraciones anteriores, el 2011 para Calderón y 2018 para Peña Nieto, se registraron a nivel nacional un total de 27 213 (tasa de 23.58) y 36 685 (tasa de 29.27) homicidios, respectivamente. A partir de estos datos es posible apuntar que, aunque la violencia se ha estabilizado durante el periodo lopezobradorista, ya que no se ha exacerbado, las altas cifras de las defunciones por homicidio y sus tasas a nivel nacional demuestran que este problema persiste. Incluso, si se observan las cifras oficiales de las defunciones por homicidio en los últimos 30 años, se puede argumentar que las del periodo de López Obrador son de las más altas registradas.



Gráfica 26.1. Tasa de defunciones por homicidio en México, 2006-2021
Fuente: elaboración propia con información del INEGI y el Conapo.

Los niveles de violencia en México de los últimos años encuentran gran parte de su explicación en las actividades, operaciones y, sobre todo, en los enfrentamientos de las organizaciones criminales; enfrentamientos con otras organizaciones rivales o dentro de las mismas. Un reporte sobre la violencia en México estimó que, del total de homicidios oficialmente contabilizados en el país durante 2020, entre un tercio (en su estimación más baja) y dos tercios (en su estimación más alta) por sus características, pueden ser razonablemente atribuidos a las organizaciones criminales (Calderón, Heinle, Kuckertz, Rodríguez y Shirk, 2021, p. 11).

Desde la llegada de López Obrador a la Presidencia, no han sido pocos los casos que muestran la difícil situación de la seguridad y el nivel de las capacidades operativas y de violencia de algunas organizaciones y grupos de narcotráfico. En este aspecto, habría que recordar cuando menos el operativo fallido para capturar a Ovidio Guzmán López en octubre de 2019, uno de los actuales líderes de una de las tres principales facciones de la organización criminal de Sinaloa, la de Los Chapitos; la masacre de nueve integrantes de la familia LeBarón en noviembre de 2019, perpetrada por el grupo criminal de La Línea, facción del cártel de Juárez, que se disputa el control territorial de Chihuahua y Sonora con el grupo de Los Salazar; el homicidio del juez federal Uriel Villegas Ortiz, en junio de 2020, cometido por integrantes del CJNG en supuesta represalia por sus decisiones en materia judicial; y el atentado en contra del secretario de

Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, Omar García Harfuch, también en junio de 2020, atribuido a miembros de la organización del CJNG. Otro caso notable que valdría la pena mencionar, a pesar de que no está relacionado enteramente con el uso de la violencia pero sí con los alcances de las organizaciones criminales mexicanas, es el de la detención de quien fuera secretario de la Defensa durante el sexenio de Peña Nieto, el general Salvador Cienfuegos Zepeda, en los Estados Unidos, en octubre de 2020, que no obstante haber sido exonerado por sus supuestos nexos con el crimen organizado, hizo recordar casos como los del general Jesús Gutiérrez Rebollo en 1997, el del general Mario Arturo Acosta Chaparro en 2000, y más recientemente, el de Genaro García Luna en 2019.

En años recientes otros problemas de seguridad se han agudizado. La actual administración ha informado que en el país están reportadas como desaparecidas o no localizadas más de 103 000 personas (RNPDNO, 2022), y de esas, cerca del 70% desaparecieron en los últimos diez años, y más de la cuarta parte en los últimos tres (Brewer, 2022). A finales de 2021, la comisionada nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en México reconoció que desde 2006 se habían descubierto más de 4 800 fosas clandestinas con más de 8 200 cuerpos (Gamboa y Rodríguez, 2021). Un reporte de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) calculó que en México, entre los años 2006 y 2020, habían sido víctimas de desplazamiento interno forzado por violencia un total de 356 792 personas, y de ese total, al menos 9 741 abandonaron su lugar de residencia durante el 2020 (2021, p. 40). Otros problemas, tales como el asesinato de periodistas, que del 2000 hasta junio de 2022 sumaron 154 (34 en lo que va del actual gobierno) (Artículo 19, 2022), o la violencia política que marcó los procesos electorales de 2018 y 2021, en donde se reportaron numerosos casos de agresiones y de políticos asesinados (Etellekt, 2021), dibujan un escenario cada vez más difícil en lo relativo a la seguridad.

La profundización de algunos aspectos del modelo de militarización de la seguridad pública, por un lado, y la inyección de recursos a programas sociales por el otro, han sido dos de las piezas más importantes de la estrategia de seguridad implementada durante el gobierno de López Obrador. La creación de la Guardia Nacional en 2019 mostró las pocas alternativas que el gobierno mexicano tiene para combatir a las organizaciones y grupos criminales. No obstante, de esta profundización de algunos elementos

de la militarización, es de destacar que en el actual gobierno las fuerzas de seguridad se han replegado (Guerrero, 2021a), y en proporción con las administraciones pasadas, el uso de la fuerza, que se observa en los niveles de letalidad de las fuerzas armadas, al parecer ha disminuido (Brewer, 2021). Asimismo, también es notoria la resistencia del gobierno de López Obrador a seguir la lógica de capturar a los líderes de las principales organizaciones criminales que se usó en los gobiernos pasados, decisión cuyos efectos aún no son del todo claros. Un par de datos que pueden ser de utilidad para analizar esos posibles efectos es que, según información de inteligencia del Gobierno de los Estados Unidos, en 2018 cerca del 20% del territorio mexicano estaba controlado por el crimen organizado (Sheridan, 2020), mientras, según un alto funcionario del mismo gobierno, para el 2021 ese territorio controlado por el crimen ya constituía alrededor del 30-35% (Esquivel, 2021). Ahora bien, en lo que tiene que ver con los programas sociales, el énfasis discursivo de la estrategia de seguridad del actual gobierno se ha centrado en "atacar las causas de la inseguridad" a través de la creación de programas sociales que tienen el objetivo de mejorar las condiciones de los sectores más vulnerables de la población. Todavía es pronto para hacer una evaluación del impacto de la política social en la inseguridad, particularmente en lo referente a la violencia homicida, pero al observar las cifras de las defunciones por homicidio resulta evidente que la violencia no ha disminuido.

El panorama en Jalisco

En Jalisco, la presencia, pero sobre todo la operación de los grupos criminales de tráfico de drogas más importantes data al menos desde mediados de los setenta, cuando, a raíz de las acciones de erradicación de cultivos ilegales en Sinaloa, Durango y Chihuahua, los grupos de narcotráfico asentados en aquellas entidades reubicaron sus centros de operación en territorio jalisciense. En los ochenta, la entidad, concretamente el área metropolitana de Guadalajara, se convirtió en uno de los epicentros administrativos y de gestión del negocio de las drogas ilegales del país, debido a que la organización criminal más importante en ese entonces, el Cártel de Guadalajara, aprovechó los recursos de la metrópoli para desarrollar

sus actividades. En los noventa, una vez consumada la fragmentación del cártel, personajes clave de la organización de Sinaloa operaron, en distintos grados, en el estado de Jalisco, tales fueron los casos de Ignacio Coronel Villarreal, Héctor Palma Salazar, Joaquín Guzmán Loera y Amado Carrillo Fuentes, este último, líder de la facción de Juárez. En esa misma década, también la organización de Tijuana, de los Arellano Félix, mantuvo una fuerte presencia en la entidad. En ese sentido, basta recordar que algunos de los hechos de violencia más visibles en el contexto de las operaciones de las organizaciones criminales que ocurrieron en Jalisco en los noventa fue por los enfrentamientos entre Sinaloa y Tijuana. Desde finales de 2006 y principios de 2007, a partir de la implementación de las estrategias de seguridad más punitivas y de sus consecuencias en el mundo criminal, en Jalisco se consolidó rápidamente el dominio del CJNG.

El CJNG comenzó a operar en México a finales de 2010 y principios de 2011, pero no fue hasta los años 2014-2015 cuando cobró verdadera notoriedad. El primer antecedente del CJNG se remonta a octubre de 2009, cuando efectivos del Ejército capturaron en Guadalajara, Jalisco, a Orlando Nava Valencia. Al momento de su captura, Nava Valencia era considerado el líder del Cártel del Milenio y al mismo tiempo operador clave de Ignacio Coronel Villarreal, este último, jefe de la facción de la organización criminal de Sinaloa encargada de operar en los estados de Jalisco, Colima y Nayarit. Tras la captura de Nava Valencia, se conformaron dos grupos antagónicos al interior de la facción dirigida por Coronel Villarreal: La Resistencia y Los Torcidos (Insight Crime, 2020). La división interna en la facción se agudizó cuando, en julio de 2010, Ignacio Coronel fue abatido por efectivos del Ejército en Zapopan, Jalisco. Después del abatimiento del líder de la facción, La Resistencia y Los Torcidos entraron en conflicto abierto para definir el nuevo liderazgo. Fueron Los Torcidos, dirigidos por Nemesio Oseguera, Martín Arzola Ortega y Abigael González Valencia, quienes se erigieron como los sucesores de Coronel Villarreal y crearon el CJNG, una organización criminal con raíces tanto en el Cártel del Milenio como en la organización de Sinaloa, pero independiente de ambas. En sus inicios, el CJNG operó en estrecha colaboración con la organización criminal de Sinaloa. Incluso se ha señalado que comenzó como un brazo armado de la organización de Sinaloa en su lucha contra los Zetas, específicamente en el año de 2011 (De Mauleón, 2015).

A finales de 2016, la alianza entre el CJNG y la organización criminal de Sinaloa llegó a su fin. El rompimiento de la alianza entre estas organizaciones criminales se evidenció el 15 de agosto de 2016, cuando personas armadas, supuestamente integrantes del CJNG secuestraron a seis integrantes del cartel de Sinaloa en Puerto Vallarta, Jalisco. Entre las personas secuestradas se encontraba Jesús Alfredo Guzmán Salazar, hijo de Joaquín Guzmán Loera. Aunque finalmente el hijo de Guzmán Loera fue liberado, el secuestro confirmó el rompimiento definitivo entre el Cártel Jalisco y el Cártel Sinaloa.

En 2015, el gobierno mexicano reconoció indirectamente que la hegemonía de la organización de Sinaloa estaba siendo disputada con éxito por el CJNG, al señalar que esta última era, en efecto, una de las dos organizaciones criminales más peligrosas de México (Croda, 2015). En un sentido similar, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos declaró, en abril de 2015, que el CJNG era "uno de los grupos de tráfico de drogas más poderosos de México", al mismo tiempo que incluía a esta organización en su "lista negra" (Animal Político, 2015). El debilitamiento relativo de la organización de Sinaloa en este periodo también se observa a través del aumento en la presencia territorial del CJNG. Ya que, en solo ocho años, pasó de tener presencia en tres estados, en 2011, a abarcar 31 estados, en 2019.

El rápido ascenso del CJNG en gran medida puede explicarse a partir del uso sistemático de la violencia para llevar a cabo sus actividades, extender su presencia y mantener el control en los territorios claves para la producción y el trasiego de drogas, particularmente, aunque no exclusivamente, de drogas sintéticas. En los dos últimos años la presencia del Nueva Generación es prácticamente nacional, sin embargo, su dominio territorial se concentra en los estados de Jalisco, Nayarit, Colima, y en algunas zonas de Michoacán, Veracruz, Guanajuato, Puebla, Querétaro e Hidalgo (Insight Crime, 2020).

Para el caso concreto de Jalisco, la violencia del CJNG se ha hecho manifiesta en distintas ocasiones. En ese sentido, habría que destacar cuando menos cinco casos: el homicidio del secretario de Turismo de Jalisco, José de Jesús Gallegos Álvarez, en marzo de 2013, quien supuestamente colaboraba con la organización criminal de Los Caballeros Templarios, y fue ordenado por el líder del CJNG en venganza por ese vínculo con aquella organización rival; los ataques y bloqueos estratégicos en distintos puntos

de los estados de Jalisco, Guanajuato, Colima y Michoacán, en mayo de 2015, realizados por miembros del CJNG a partir del inicio de la Operación Jalisco, que tuvo el objetivo de capturar a Nemesio Oseguera y así diezmar las capacidades de esa organización criminal; el secuestro y homicidio de tres jóvenes estudiantes de cine, en marzo de 2018, que tras ser confundidos con integrantes de un grupo criminal rival fueron asesinados por sicarios del CJNG; el atentado en contra del entonces secretario del Trabajo y Previsión Social y anteriormente fiscal general del estado de Jalisco, Luis Carlos Nájera, en mayo de 2018, llevado a cabo por el CJNG; y el asesinato, en diciembre de 2020, del exgobernador de Jalisco, Jorge Aristóteles Sandoval (2013-2018), cometido también por personas vinculadas al CJNG.



Gráfica 26.2. Tasa de defunciones por homicidio en Jalisco, 2007-2021
Fuente: elaboración propia con información del INEGI y el Conapo.

La información cuantitativa corrobora el escenario de violencia que se ha generado en Jalisco. En los últimos quince años la violencia en la entidad se ha incrementado. Así lo demuestran las cifras oficiales de las defunciones por homicidio del INEGI. Jalisco pasó de contabilizar un total de 445 homicidios en 2007, que representó una tasa de 6.24 homicidios por cada 100 000 habitantes, a un total de 2 231 homicidios en 2021, que significó una tasa de homicidios de 26.27.

Al observar la tendencia de las defunciones por homicidio en la entidad a partir de los gobiernos jaliscienses desde 2007, es posible afirmar que la violencia en Jalisco creció de forma importante durante el periodo de

Emilio González Márquez (2007-2013), declinó brevemente para después incrementar significativamente durante el periodo de Jorge Aristóteles Sandoval (2013-2018), y disminuyó para después estabilizarse desde que Enrique Alfaro Ramírez (2018-2024) tomó posesión del cargo.

Durante el periodo de Emilio González Márquez las defunciones por homicidio aumentaron todos los años. Si en 2007 el total de defunciones por homicidio en Jalisco, según el INEGI, fue de 445, para 2012 la cifra había alcanzado un total de 1 560 homicidios. La entidad pasó de tener una tasa de 6.24 homicidios por cada 100 000 habitantes en 2007, a una de 20.33 en 2012, último año completo del gobierno de González Márquez.

En el periodo de Jorge Aristóteles Sandoval, el número total de defunciones por homicidio en la entidad declinó en 2013 y 2014, cuando se registraron cifras absolutas de 1 491 y 1 038 homicidios, o tasas de 19.8 y 13.18, respectivamente. Sin embargo, en los últimos cuatro años del periodo de Aristóteles Sandoval, las defunciones por homicidio se incrementaron y, de hecho, en el último año de su mandato, el 2018, los homicidios en Jalisco crecieron exponencialmente. En 2015 el total de homicidios en la entidad fue de 1 230 (tasa de 15.44); en 2016 el total fue de 1 300 (tasa de 16.13); en 2017 se contabilizaron 1 586 (tasa de 19.46); y en 2018, el número total de homicidios fue de 2 928 (tasa de 35.53), esta última cifra es la más alta no solo del periodo de Sandoval, sino de todo el corte temporal que va de 2007 a 2021.

En el primer año completo del mandato de Enrique Alfaro Ramírez, 2019, en Jalisco se registraron un total de 2 525 homicidios (tasa de 30.32), cifra que muestra una reducción con respecto a la de 2018. En 2020 el total de homicidios en la entidad fue de 2 241 (tasa de 26.64), cifra inferior a la del año 2019. Finalmente, para 2021 se registraron, en números absolutos, 2 231 homicidios (tasa de 26.27), una reducción marginal a la cifra del 2020. Aun cuando las cifras de defunción por homicidio en Jalisco han disminuido en lo que va del periodo de Enrique Alfaro, es necesario precisar que son, en conjunto, las más altas registradas en los últimos 30 años en Jalisco.

El problema de las desapariciones, vinculado estrechamente tanto con agentes públicos de los distintos niveles de gobierno como con las operaciones del crimen organizado (CED, 2022, p. 3), ha sido otro de los temas que en los años recientes ha adquirido preponderancia en Jalisco. Según cifras oficiales, desde marzo de 1964 hasta principios de agosto de 2022, en

la entidad se han contabilizado un total de 15 041 personas desaparecidas y no localizadas (RNPDNO, 2022). Con esa cifra, Jalisco es la entidad con mayor número de personas desaparecidas y no localizadas a nivel nacional. Le siguen los estados de Tamaulipas (12 096), Estado de México (11 265) y Veracruz (7 197). Y en contraste, se ubican los estados de Campeche (111), Tlaxcala (132) y Tabasco (226), cuyas cifras de desaparecidos y no localizados son de las más bajas a nivel nacional.

Otro de los problemas fuertemente relacionados con la violencia causada por las organizaciones criminales, y que en los últimos años se ha redimensionado en cuanto a su gravedad se refiere, es el de las fosas clandestinas. De acuerdo con cifras presentadas en el tercer informe de gobierno de Enrique Alfaro, entre diciembre de 2018 y septiembre de 2021 en Jalisco se localizaron un total de 82 fosas, de las que se habían exhumado los restos de 1 098 personas. Siendo los municipios de Tlajomulco de Zúñiga (30), Zapopan (12), San Pedro Tlaquepaque (10), El Salto (7), Lagos de Moreno (5), Chapala (4), Tonalá (4), Guadalajara (3) e Ixtlahuacán de los Membrillos (3) en donde se encontraron la mayor cantidad de estos sitios de inhumación clandestina (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022, p. 787).

Como lo ha sido para muchas de las entidades del país, en los últimos años en el estado de Jalisco las operaciones de las organizaciones criminales han creado graves problemas de inseguridad. Los procesos de fragmentación, multiplicación y dispersión de las organizaciones de tráfico de drogas acelerados por las estrategias de seguridad más recientes han exacerbado la violencia, además de otros problemas ligados con esta. En Jalisco, el asentamiento, la operación y el dominio del CJNG ha traído consigo el aumento de los homicidios. Ya sea por la confrontación con otras organizaciones rivales o por sus enfrentamientos contra el Estado, la violencia homicida en los años recientes en la entidad se inscribe en la lógica de operación de esta organización criminal.

Reflexiones finales

En lo que va del gobierno de López Obrador el panorama en lo concerniente a las organizaciones criminales de tráfico de drogas es más adverso en comparación con las dos administraciones pasadas. Actualmente hay

más grupos criminales que operan y controlan más territorio a través del uso sistemático de la violencia. El aparente repliegue de las fuerzas de seguridad ha incrementado las condiciones de vulnerabilidad de poblaciones enteras. La supuesta orientación preventiva de la estrategia de seguridad del actual gobierno, sintetizada en el lema de "abrazos, no balazos", no ha tenido, hasta el momento, efectos visibles en la reducción de la violencia, específicamente en el número de homicidios. Los acuciantes problemas de las desapariciones y los desplazamientos internos forzados evidencian también el deterioro de la seguridad.

El panorama actual de las organizaciones criminales en Jalisco no puede desvincularse del escenario nacional. Los problemas de inseguridad relacionados con las operaciones del crimen organizado en Jalisco son, como en el caso nacional, herencia de las dinámicas desatadas en los últimos quince años. El CJNG es el actor criminal clave para comprender los niveles de violencia en la entidad, cuyas cifras actuales de homicidios son las más altas registradas en por lo menos los últimos 30 años.

Mientras se escriben las líneas finales de este breve trabajo (agosto de 2022) se han reportado eventos de violencia muy visibles en algunas zonas de los estados de Jalisco, Guanajuato, Chihuahua y Baja California, en donde las organizaciones criminales han mostrado, una vez más, su nivel de coordinación y capacidad de fuego. Los eventos que se han sucedido en estas entidades hermanadas por el flagelo del crimen desafortunadamente serán, en los próximos meses, solo un antecedente más en el complejo panorama de las organizaciones criminales mexicanas.

Referencias

AGUAYO, S. (2001). El debacle, 1976-1985. En S. Aguayo, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México. Grijalbo.

Animal Político (2015). Jalisco Nueva Generación, el nuevo y peligroso cártel de México. *Animal Político*. En https://www.animalpolitico.com/2015/04/jalisco-nueva-generacion-el-nuevo-y-peligroso-cartel-de-mexico/

Artículo 19 (2022). Periodistas asesinados. *Artículo 19*. En https://articulo19.org/periodistasasesinados/

ASTORGA, L. (2000). Organized Crime and the Organization of Crime. En J. Bailey y R. Godson, *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. United States. University of Pittsburg Press.

ASTORGA, L. (2007). *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México. Tusquets Editores.

ASTORGA, L. (2016). *El siglo de las drogas. Del porfiriato al nuevo milenio*. México. Penguin Random House Grupo Editorial.

BAGLEY, B. (2012). Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: grandes tendencias en el siglo XXI. En A. Rodríguez, *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*. México. Centro de Estudios Navales de la Armada de México y Universidad de Guadalajara.

BEITTEL, J. S. (2022). Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations. *Congressional Research Service*. En https://sgp.fas.org/crs/row/R41576.pdf

BREWER, S. (2021). México militarizado: la guerra se perdió, pero la paz no llega. *WOLA*. En https://www.wola.org/es/analisis/mexico-militarizado-la-guerra-se-perdio-pero-la-paz-no-llega/

BREWER, S. (2022). México: 100,000 personas desparecidas y no localizadas. *WOLA*. En https://www.wola.org/es/analisis/mexico-personas-desaparecidas-y-no-localizadas/

CALDERÓN, L., Heinle, K., Kuckertz, R., Rodríguez Ferreira, O. y Shirk, D. A. (2021). Organized Crime and Violence in Mexico: 2021 Special Report. *Justice in Mexico*. En https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2021/10/OCVM-21.pdf

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2021). Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México. Informe 2020, CMDPDH. En https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2020.pdf

Committee on Enforced Disappearances (2022). Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 22 de la Convención. CED. En https://hchr.org.mx/comite/informe-del-comite-contra-la-desaparicion-forzada-sobre-su-visita-a-mexico-al-amparo-del-articulo-33-de-la-convencion/

Consejo Nacional de Población (2022). Indicadores demográficos de México de 1970 a 2050. CONAPO. En http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index.html

Crisis Group (2022). Crime in Pieces: The Effects of Mexico's War on Drugs, Explained. *Crisis Group*. En https://www.crisisgroup.org/content/crime-pieces-effects-mexicos-%E2%80%9Cwar-drugs%E2%80%9D-explained

CRODA, R. (2015). En México sólo quedan dos cárteles… el de Sinaloa y el CJNG: Tomás Zerón. *Proceso*. En https://www.proceso.com.mx/reportajes/2015/6/9/en-mexico-solo-quedan-dos-carteles-el-de-sinaloa-el-CJNG-tomas-zeron-148237.html

DE MAULEÓN, H. (2015). CJNG: La sombra que nadie vio. *Nexos*. En https://www.nexos.com.mx/?p=25113

DITTMAR, V. (2018). Los capos capturados durante el gobierno de Peña Nieto en México. *Insight Crime*. En https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/capos-capturados-pena-nieto-mexico/

ESQUIVEL, J. J. (2021). El crimen organizado controla hasta el 35% de México: jefe del comando norte de EU. *Proceso*. En https://www.proceso.com.mx/internacional/2021/3/17/el-crimen-organizado-controla-hasta-el-35-de-mexico-jefe-del-comando-norte-de-eu-260207.html

ETELLEKT (2021). Cuarto informe de violencia política en México 2021. *Etellekt*. En https://www.etellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-A30-etellekt.html

GAMBOA, V. y Rodríguez, L. C. (2021). Ven crisis por desapariciones. *El Universal*. En https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ven-crisis-por-desapariciones

Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Tercer Informe de Gobierno de Enrique Alfaro. Gobierno del Estado de Jalisco. En https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/rendicion_de_cuentas/informes-de-gobierno

GRILLO, I. (2012). *El narco. En el corazón de la insurgencia criminal mexicana*. México. Ediciones Urano.

GUERRERO, E. (2012). La estrategia fallida. *Nexos*. En https://www.nexos.com.mx/?p=15083

GUERRERO, E. (2021a). Las consecuencias del repliegue. *Nexos*. En https://www.nexos.com.mx/?p=54529

GUERRERO, E. (2021b). Mapa criminal de México 2019. En S. Aguayo Quezada, R. Benítez Manaut, J. A. Le Clercq, G. Rodríguez Sánchez Lara y K. Vargas, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2020*. México. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

Insight Crime (2020). Cártel Jalisco Nueva Generación. *Insight Crime*. En https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/cartel-jalisco-nueva-generacion-CJNG/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022). Defunciones por homicidio en México 1990-2021. INEGI. En https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est

PALACIOS, M. y Serrano, M. (2010). Colombia y México: las violencias del narcotráfico. En A. Alvarado y M. Serrano, *Los grandes problemas de México, Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. México. El Colegio de México.

PIMENTEL, S. (2000). The Nexus of Organized Crime and Politics in Mexico. En J. Bailey y R. Godson, *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. United States. University of Pittsburg Press.

Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. (2022). Personas desaparecidas y no localizadas. RNPDNO. En https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral

RODRÍGUEZ, A. (2012). El saldo de Calderón: por cada capo anulado... más violencia. *Proceso*. En https://www.proceso.com.mx/reportajes/2012/10/16/el-saldo-de-calderon-por-cada-capo-anulado-mas-violencia-109654.html

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA, G. y Olivas Gaspar, N. G. (2021). El lavado de dinero y la seguridad nacional en México. En S. Aguayo Quezada, R. Benítez Manaut, J. A. Le Clercq, G. Rodríguez Sánchez Lara y K. Vargas, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2020*. México. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

SERRANO, M. (2007). México: narcotráfico y gobernabilidad. *Pensamiento Iberoamericano*. En https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/crimen-organizado/narcotrafico-y-drogas/241-mexico-narcotrafico-y-gobernabilidad/file

SHERIDAN, M. B. (2020). Grupos criminales están erosionando la autoridad del gobierno de México y controlando más territorio. *The Washington Post*. En https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/world/mexico-losing-control/mexico-violencia-carteles-drogas-zacatecas/

VALDÉS, G. (2013). *Historia del narcotráfico en México*. México. Santillana Ediciones Generales. Aguilar.

WOLDENBERG, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México. El Colegio de México.

27. Entre la *necromáquina* y la evasión gubernamental

Darwin Franco Migues

Violencias cotidianas en Jalisco y las evasiones institucionales

Mediodía del 6 de noviembre de 2019. Un operativo de seguridad llevó a la detención de un grupo de personas pertenecientes al crimen organizado. Operaban en una bodega ubicada a pie de Periférico en Toluquilla, Tlaquepaque. Ahí se detuvieron a quince personas y se liberaron a ocho que estaban privadas de su libertad.

En las pesquisas para determinar la culpabilidad de estas quince personas, la Fiscalía de Jalisco logró vincular su *modus operandi* con el hallazgo de una fosa clandestina ubicada en El Zapote, Tlajomulco de Zúñiga. Lugar del que se exhumaron 31 cuerpos.

También se conectó su actuar con las fosas ubicadas en el Mirador I y Mirador II, localizadas también en Tlajomulco. En ellas se exhumaron, entre 2019 y 2020, 156 cuerpos de personas no identificadas. Las marcas de violencia en todos los cuerpos eran iguales: tortura, segmentación hasta en trece secciones anatómicas que se colocaron dentro de bolsas plásticas.

En la fosa de El Mirador II fue localizado Williams Omar Salinas Flores, quien fue desaparecido el 21 de octubre de 2019 en la colonia Fresnos II, en Tlajomulco.

La identificación de su cuerpo tardó dos años y tres meses, ya que durante este tiempo su madre, Cecilia, tuvo que identificar a su hijo a través de diversos segmentos anatómicos, pues la *necromáquina* —como llama Rossana Reguillo (2021) a la estructura criminal que genera una violencia

y crueldad sin fin— está mancillando los cuerpos de las personas a las que desaparecen para marcarlos con su *violencia expresiva*, la cual no busca ocultar su responsabilidad en el crimen; al contrario, es una especie de marca de autoría de su barbarie.

Sobre la fosa del Mirador II, hasta ahora la más grande localizada en Jalisco, la Fiscalía del Estado informó la vinculación a proceso de las personas detenidas por los delitos de desaparición y privación ilegal de la libertad.

En la investigación, "Guadalajara: Zona de exterminio y desaparición", se comprobó que esta forma de operación criminal es generalizada en el área metropolitana de Guadalajara, sitio donde entre 2019 y 2020 se dio un incremento del 27% en fosas clandestinas, 154% en sitios de exterminio y 700% en localización de segmentos humanos dentro de bolsas plásticas.

En el estado, al 30 de junio de 2021, habían sido localizadas 789 bolsas plásticas con 2 176 restos humanos sin identificar. Esto ocasiona que, madres como Cecilia, se enfrenten a la cruel disyuntiva de esperar por identificar completo a sus hijos, o aceptar que solo podrán llevarse a casa aquello que les dejaron las organizaciones criminales que operan en Jalisco.

Sobre el tema, el actual gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro Ramírez, señaló que la responsabilidad de investigar los delitos cometidos por la delincuencia organizada es del gobierno federal: "no es una atribución de mi gobierno, la ley es muy clara al respecto".

Cinco de la tarde del 4 de junio de 2020. Cientos de jóvenes se congregan en el parque Revolución (mejor conocido como parque Rojo), en Guadalajara, con la intención de protestar por la ejecución extrajudicial cometida por policías municipales de Ixtlahuacán de Los Membrillos contra Giovanni López, ocurrida el 4 de mayo.

Esta represión policial, que fue conocida hasta el 3 de junio, los convocó para marchar rumbo al Palacio de Gobierno, donde ya los esperaban cientos de policías. La protesta culminó en un fuerte enfrentamiento, cuyo saldo fue dos patrullas incendiadas, un policía herido por una agresión con fuego y 28 jóvenes detenidos con violencia.

La responsabilidad de lo ocurrido, a decir del gobernador Alfaro Ramírez, provenía de intereses ocultos de "los sótanos del poder" de la Ciudad de México, los cuales buscaban "dañar a Jalisco". Por tanto, su policía actúo a la altura y de forma ejemplar.

Estas detenciones, consideradas arbitrarias, convocaron a una segunda manifestación fuera de las instalaciones de la Fiscalía de Jalisco. El fuerte operativo de seguridad culminó con actos de tortura, desaparición forzada y detención arbitraria cometida contra, al menos, ochenta jóvenes que acudieron para exigir la liberación de los detenidos.

En este caso, Alfaro Ramírez y el exfiscal general, Gerardo Octavio Solís, responsabilizaron a elementos ministeriales que no acataron sus órdenes de no agresión. Su reacción, aseguraron, podría ser el resultado de una posible infiltración del crimen organizado en la Fiscalía. Hecho que, acordaron, investigarían hasta sus últimas consecuencias.

A la fecha, no existe investigación alguna por esta infiltración y los policías implicados en las desapariciones forzadas quedaron libres, pues solo se les acusó por abuso de autoridad. Para garantizar libertad y autonomía en las investigaciones, la Fiscalía pidió a la Fiscalía General de la República atraer el caso; sin embargo, nada ha pasado.

Una de la mañana con cuarenta minutos del 18 de diciembre de 2020. Dos disparos alertaron a clientes y personal del bar Distrito/5 de Puerto Vallarta. Los tiros provenían del baño de hombres, la víctima era el exgobernador del Estado, Aristóteles Sandoval Díaz, a quien dos disparos por la espalda le arrebataron la vida.

Los perpetradores del crimen, se dijo, eran integrantes del crimen organizado, los cuales esperaron varias horas hasta encontrar el momento preciso para atacar. Las huellas del magnicidio fueron borradas por empleados del restaurante a petición del encargado del lugar.

A la fecha, por este homicidio, han sido detenidas catorce personas por los delitos de encubrimiento y alteración de la escena del crimen. Los autores materiales e intelectuales, asegura el gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro, ya están identificados y solo se está a la espera de su captura. Por ello, para el mandatario, "este crimen es ya un caso resuelto".

Sin embargo, las investigaciones que sobre el caso realizan el Gobierno federal y la oficina Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, han señalado que detrás del homicidio está una célula del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) que opera en Puerto Vallarta y que es comandada por Carlos Andrés Varela, La Firma, y Javier Gudiño Haro, La Gallina.

Sobre esto, las autoridades locales no han dado más detalles. Incluso, han optado por no responsabilizar al CJNG o algunos de sus integrantes como responsables de magnicidio.

Cinco de la tarde del 27 de febrero de 2021. Un convoy del crimen organizado arribó a la colonia La Jauja, en Tonalá, y disparó a quemarropa contra un grupo de trabajadores de la construcción que esperaban su pago semanal. Las víctimas: diez hombres adultos y un niño.

Sobre esta masacre, que ocurrió a plena luz del día, Alfaro Ramírez escribió en sus redes sociales: "No robaron nada. Solo llegaron a matar, a ejecutar a personas con armas de grueso calibre [...] Pero esto no puede seguir así. La lucha contra el crimen organizado es responsabilidad del gobierno federal por disposición constitucional".

Sobre los hechos, únicamente se ha detenido a una persona; a quien el 15 de abril de 2022 se le dictó un año de prisión preventiva por homicidio calificado y tentativa de homicidio. Ningún cargo por delincuencia organizada.

Dos y media de la tarde del 24 de marzo de 2021. Iker Fabricio Escoto Villaseñor, 9 años; Julia Isabella Villaseñor Romo, un año seis meses; Jimena Romo Jiménez, 24 años; Virginia Guadalupe Villaseñor Cabrera, 24 años, y Julio Alberto Villaseñor Cabrera, 34 años, fueron desaparecidos de manera forzada en algún punto de la carretera Tepatitlán-Guadalajara, a la altura del municipio de Acatic, por policías municipales de ese municipio.

La primera en encontrarse con vida, en el municipio de La Barca, el 8 de abril, fue Julia Isabella. Se le localizó por un reporte sobre una niña que se encontraba en un baldío.

Nueve días después, el resto de su familia también fue localizada cuando sus captores, pertenecientes a un grupo de la delincuencia organizada que opera en la región Altos Sur de Jalisco, los liberaron y pudieron caminar hasta una gasolinera para pedir ayuda.

Esta desaparición múltiple desveló dos cosas: la colusión entre policías municipales y crimen organizado en la comisión de desapariciones, y la manera en que la Fiscalía se otorgó como propia una localización, cuando fueron las propias personas desaparecidas las que, "por su propio pie", salieron a pedir ayuda tras ser liberadas por sus captores.

De 2018 a la fecha, 85 policías pertenecientes a 24 policías municipales han sido investigados y vinculados a proceso por el delito de desaparición

forzada. En todos los casos, los policías entregaron a las víctimas a grupos de la delincuencia organizada que operan en estas regiones. Aunque se detuvo a los policías, esto no se tradujo en la aprehensión de los criminales ni en la localización de las personas desaparecidas. Lo ocurrido con la familia Villaseñor fue un caso excepcional.

Del 6 de diciembre de 2018, fecha en que Enrique Alfaro Ramírez tomó protesta como gobernador de Jalisco, al 17 de octubre de 2022, en el estado se presentaron 12 973 denuncias por desaparición de una o más personas; de estas —conforme los datos el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas— 6 419 continúan desaparecidas, y 6 344 fueron localizadas (5 605 con vida y 949 fallecidas). Estas desapariciones representan el 42.7% de todas las ocurridas en la historia del estado.

Once de la noche del 7 de mayo de 2021. Un grupo de hombres armados y encapuchados irrumpió con violencia en la casa de Ana Karen, Luis Ángel y José Alberto González Moreno en la colonia San Andrés, en Guadalajara. Testigos señalan que quienes se llevaron a los tres hermanos portaban armas largas e insignias del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG).

Esta desaparición múltiple se hizo pública ese mismo día. Lo ocurrido, además, generó diversas manifestaciones para exigir se les buscara con vida y de manera inmediata. Lamentablemente, el 9 de mayo, sus cuerpos fueron localizados sin vida en el kilómetro 27 de la carretera a Colotlán en el municipio de San Cristóbal de la Barranca. Junto a sus cuerpos también fue hallada una amenaza dirigida al Gobierno de Jalisco por las acciones cometidas por policías vestidos de civil en contra de la organización criminal.

Sin embargo, para la Fiscalía, el asesinato de los hermanos González Moreno fue "una confusión", pues a la misma hora de su desaparición, en Tlaquepaque, ocurrió un ataque contra elementos de la Fiscalía General de la República que custodiaban a una persona que, casualmente, vivía muy cerca del domicilio de los jóvenes: "posiblemente el grupo criminal se pudo haber confundido de casa", aseguró el exfiscal, Gerardo Octavio Solís.

A un año de los hechos, la familia González Moreno denunció que no hay avances en la investigación del multihomicidio. Las autoridades de Jalisco han señalado a la familia que ellos hacen todo lo posible, pero la responsabilidad de hallar justicia es del gobierno federal.

Este recuento de crímenes y atrocidades se hizo con la intención de señalar dos cosas:

1. La inminente y sistemática presencia de la necromáquina en Jalisco, la cual es operada desde la delincuencia organizada, específicamente, la que domina el Cártel Jalisco Nueva Generación.
2. La serie de excusas y argumentos que ha ofrecido el gobierno de Jalisco para no afrontar las consecuencias evidentes que tiene en su territorio la presencia de este grupo criminal, así como el uso político de estas graves violaciones a los derechos humanos para seguir abonando a la disputa que tiene la actual administración local con el gobierno federal que encabeza Andrés Manuel López Obrador.

Esto importa porque hasta la redacción final de este texto, Jalisco se ubicaba como el estado con mayor número de personas desaparecidas en el país, con 15 030, y también como la entidad con mayor número de fosas clandestinas y de cuerpos exhumados de estas, pues del 01 de diciembre de 2018 al 30 de junio de 2020 se localizaron 1 143 fosas clandestinas de donde se exhumaron 1 682 cuerpos.

Pero también porque muchos de estos crímenes son realizados con total impunidad por quienes integran el Cártel Jalisco Nueva Generación, organización criminal que surgió en la entidad y que, de acuerdo a la Evaluación Nacional de Amenazas de Drogas 2020 realizada por la DEA (2020), opera ya en 23 estados del país, pero la presencia del narcotráfico en Jalisco no es una historia nueva, sino una antigua.

Jalisco, cuna del crimen organizado

El origen de la violencia que ahora experimentamos se remonta a los años ochenta, cuando surgió el cártel de Guadalajara. Al frente de esta organización estaban Miguel Ángel Félix Gallardo, Ernesto Fonseca Carrillo y Rafael Caro Quintero. Los tres capos fueron detenidos, pero solo el primero continúa en prisión.

Caro Quintero salió libre, el 9 de agosto de 2013, de la prisión de Puente Grande, por violaciones al debido proceso en la acusación de privación de la libertad y homicidio del exintegrante de la DEA, Enrique Camarena, y el piloto aviador, Alfredo Zavala Avelar. Ambos fueron asesinados en Guadalajara en febrero de 1985.

La muerte de Camarena es considerada como uno de los eventos más relevantes en la historia del narcotráfico en México (Enciso, 2015), pues provocó la incisión del Cártel de Guadalajara, lo que a la postre significó el surgimiento del Cártel de Sinaloa, el Cártel de Juárez y el Cártel de Tijuana o de los Arellano Félix.

El 16 de enero de 2015 Caro Quintero nuevamente fue declarado culpable del homicidio de Enrique Camarena y Alfredo Zavala por un tribunal federal, y se emitió una nueva orden de aprehensión en su contra. El narcotraficante fue detenido el 15 de julio de 2022.

La incisión del Cártel de Guadalajara permeó tanto en Jalisco que durante dos décadas estuvo dominado por dos grupos criminales; el primero fue el Cártel del Milenio o Cártel de Los Valencia, este era comandado por Juan Carlos Valencia y Óscar Nava Valencia; el segundo grupo fue el Cártel de Sinaloa, quien se instaló en el estado para realizar labores financieras bajo la conducción de Ignacio "Nacho" Coronel.

Este último cártel es al que se le atribuye el atentado y muerte del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, el cual fue asesinado el 22 de mayo de 1993 en pleno estacionamiento del Aeropuerto Internacional de Guadalajara. Inicialmente se dijo que el móvil del crimen fue una aparente confusión, ya que pistoleros de los Arellano Félix creyeron que estaban asesinando a Joaquín Guzmán Loera, El Chapo, líder del cártel de Sinaloa.

Con estos antecedentes, el crecimiento de la *narcomáquina* en Jalisco, liderada por el CJNG inició en el 2007, año que arranó la llamada "guerra contra el narcotráfico", pero se desbordó en 2011 por la disputa entre el Cártel de Los Valencia y el Cártel de Sinaloa. El primero de los cárteles se debilitó cuando, entre 2009 y 2010, fueron detenidos sus principales capos; el segundo vio mermada su capacidad operativa y financiera cuando Ignacio "Nacho" Coronel fue abatido en un enfrentamiento con la milicia en el año 2010.

Estos hechos provocaron nuevas incisiones que derivaron en la generación de dos nuevos grupos: el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) y La Resistencia. El CJNG desde su inicio ha estado bajo el mando de Nemesio Oseguera, "El Mencho"; y La Resistencia fue encabezaba Elpidio Mojarro, Don Pilo.

Estos últimos grupos, junto con lo que quedaba del Cártel de Los Valencia, se disputaron por varios años la plaza, hasta que La Resistencia

perdió a sus lugartenientes, Víctor Manuel Torres y Ramiro Pozos González, este cártel mermó toda su influencia y terminó entregando el estado al CJNG, el cual tuvo desde el inicio el apoyo del cártel de Sinaloa.

Sin embargo, antes de su extinción, el Cártel de Los Valencia provocó los primeros narcobloqueos en la historia de Jalisco: el primero sucedió el 15 de enero del 2011 y el segundo un par de semanas después, el 1 de febrero. En ambos hechos se incendiaron vehículos en diversos puntos de la zona metropolitana Guadalajara.

La Resistencia está extinta y esto ha facilitado el ascenso y crecimiento del CJNG, el cual, incluso, ahora es considerado como uno de los cárteles más poderosos del mundo. Su socio delictivo, el cártel de Sinaloa, aún mantiene presencia en Jalisco, ya que el estado es para ellos un sitio importante para sus operaciones financieras, las cuales fueron manejadas, hasta su aparente muerte, por Juan José Esparragoza, El Azul.

Desde que el CJNG surgió en 2007, el estado ha sido territorio de disputas entre este cártel y otros nuevos grupos como La Familia Michoacana, Los Caballeros Templarios y los Zetas, con estos últimos mantienen una gran rivalidad, ya que el CJNG en sus inicios se autodenominó como un grupo "mata zetas", pues se adjudicaron la muerte y abandono de 35 personas en las calles de Boca del Río, Veracruz, el 20 de septiembre de 2011. En respuesta, los Zetas abandonaron 19 cuerpos en Guadalajara, el 26 de noviembre de 2011, debajo de la monumental obra conocida como Los Arcos del Milenio. Los dos crímenes siguen impunes.

Con un crecimiento importante y bajo el amparo de autoridades municipales y estatales, el CJNG fue fortaleciendo su estructura e, incluso, comenzó a dar muestras de poderío cuando el 8 de marzo del 2012, la Sedena capturó a uno de sus lugartenientes, Erick Valencia Salazar, El 85, y como respuesta, ese día, el CJNG realizó 25 narcobloqueos en el estado.

Los golpes al CJNG, desde entonces, se gestaron desde las autoridades federales, las cuales de manera quirúrgica han realizado diversos operativos para capturar a sus líderes; sin embargo, la fuga de información de las autoridades locales ha facilitado su huida, tal y como pasó el 25 de agosto del 2013, cuando en el municipio de Tonaya, al sur de Jalisco, la Sedena intentó capturar a Nemesio Oseguera, El Mencho. El capo no solo escapó, sino que a su paso generó 22 narcobloqueos en diversos puntos del estado.

Las violencias expresivas de los narcobloqueos han comenzado a tornarse lamentablemente históricas, ya que ha resultado común que tras una acción de seguridad en contra del CJNG se realicen narcobloqueos que terminan trastocando la seguridad de los jaliscienses y, a la vez, incide cada vez más en la naturalización de lo violento.

Antes de que la violencia se desbordara el 1 de mayo de 2015, en Jalisco habían ocurrido tres hechos violentos importantes, el primero ocurrió el 19 de marzo de 2015, cuando sicarios del CJNG, en Ocotlán, emboscaron a elementos de la Gendarmería Federal, en estos hechos murieron cinco gendarmes, ocho civiles y dos integrantes del crimen organizado.

Cuatro días después, el 23 de marzo, integrantes de la Fuerza Única de Jalisco —grupo de élite de seguridad, hoy extinto— abatieron, en el municipio de Zacoalco de Torres, a Heriberto Acevedo Cárdenas, El Gringo, lugarteniente de Nemesio Oseguera. Su muerte significó la ruptura del pacto de "no agresión" que el CJNG había impuesto al gobierno de Jalisco y, en consecuencia, fue el origen del espiral de violencia que se tradujo en el atentado en contra del comisionado de seguridad del Estado, Alejandro Solorio Aréchiga (31 de marzo), y en la emboscada y muerte de quince integrantes de la Fiscalía (7 de abril), que sucedió luego de que el convoy en el que viajaran fuera atacado de manera cruenta por integrantes del CJNG, en el municipio de San Sebastián del Oeste, al sur de Jalisco.

Esta violencia de la narcomaquinaria terminó por desbordarse la mañana del 1 de mayo de 2015, ya que ese día todo Jalisco amaneció con la noticia de que 25 municipios estaban siendo víctimas de las acciones del terror del CJNG, todo como una reacción al enfrentamiento que este sostuvo con integrantes de fuerzas federales en Villa Purificación, al sur de Jalisco.

Más tarde se informó que esto marcó el inicio de la Operación Jalisco, una acción de seguridad que encabeza la Secretaría de Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República, la Policía Federal y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional. El objetivo central de esta estrategia de seguridad es lograr la detención de Nemesio Oseguera Cervantes, El Mencho; sin embargo, el líder del CJNG aún sigue prófugo.

Al 31 de enero de 2015, la Operación Jalisco había logrado la captura de, al menos, 249 integrantes del CJNG; sin embargo, también ocasionó múltiples violaciones a los derechos humanos, entre ellas destacan la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial de siete personas, las cuales

fueron desaparecidas y ejecutadas por elementos de la Sedena luego de las operaciones que estos realizaron en tierra tras el derribo del helicóptero Eurocopter Cougar EC 725 SP, matrícula 1009, en Villa Purificación, el 1 de mayo de 2015.

Las familias de las víctimas interpusieron una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial de sus seres queridos, el número de queja es 3593/2015. Ningún militar ha sido juzgado.

Entre las capturas más destacadas están las de Abigael González Valencia, El Cuini, líder del grupo criminal identificado como Los Cuinis, y operador financiero de CJNG, la cual ocurrió el 28 de enero de 2015. A ellas se suman la de Rubén Oseguera González, El Menchito, hijo del líder del CJNG, la detención ocurrió el 23 de junio de 2015, cinco años después —el 23 de febrero de 2020— fue extraditado a los Estados Unidos.

La última gran detención, ocurrida el 16 de noviembre de 2021, fue la de Rosalinda González, esposa de Nemesio Oseguera Cervantes, a quien la Sedena señala como presunta operadora financiera del grupo criminal. No obstante, ninguna de estas detenciones ha parado la maquinaria criminal del CJNG.

El crecimiento del CJNG, ha explicado Carlos Flores, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) es producto de varios hechos: 1. El debilitamiento de otros cárteles en el marco de la "guerra contra el narco"; 2. Su apuesta por el mercado de drogas sintéticas (mentafetaminas), que no requiere como tal territorialidad. De ahí que su expansión, como explica Romain Le Cour, se vea favorecida por un innovador esquema de negocios centrado en el establecimiento de franquicias:

> Tienen algo muy interesante, la marca CJNG. A veces imponen su presencia con golpes de violencia muy fuertes. Otras hacen conquista por integración: eres de algún grupo pequeño y buscas la posibilidad de usar la marca CJNG como respaldo. Eso no quiere decir que estés bajo la orden directa de El Mencho ni mucho menos. De ahí el efecto de espejo deformante, o mancha del CJNG. Dan la impresión de estar en mil lugares por esta apertura de franquicias, como MCDonald's (En Ferri, 2021).

Todo esto, aclaran ambos investigadores, no podría darse sin el amparo o cobijo de las autoridades estatales o municipales donde opera, tal es el caso de Jalisco, donde el CJNG no solo tiene su bastión, sino también su centro de operación financiera. En tal caso, ninguno de los dos frentes está siendo investigado o intervenido por las autoridades locales ni federales.

Esta no es ni será solo una disputa entre ellos

El resultado evidente de la presencia silenciosa y estridente de la *necromáquina* en Jalisco es el incremento de homicidios dolosos, desapariciones forzadas y localización de fosas clandestinas, así como de la pérdida paulatina de la seguridad de los jaliscienses.

Las violencias que ha vivido Jalisco se fincan en una violencia estructural que se ha expresado históricamente a través de "una profunda desigualdad, pobreza, exclusión, discriminación e injusticia" (Jusidman, 2009).

Violencias generadas desde el CJNG que, en colusión —por acción u omisión— con diversas autoridades locales, ha impedido de una y múltiples formas la vivencia plena de los derechos humanos en el estado, si a esto le sumamos la presencia de las *violencias disciplinantes* y *difusas* podemos entender que no es fortuito que Jalisco se ubique, en estos momentos, en los primeros lugares en cuanto a delitos de alto impacto a nivel nacional.

La *violencia disciplinante,* siguiendo las ideas de Reguillo (2021), nombra a las formas de violencia que se ejercen para someter, mediante el castigo ejemplar, a las y los otros. Este tipo de violencia es la que ejerce el CJNG y que se hace evidente en las marcas de su barbarie dejadas sobre los cuerpos que son localizados en las fosas clandestinas de la entidad.

En cambio, *la violencia difusa* tiene un origen "gaseoso", el cual no es posible atribuir más que a entes fantasmagóricos (el narco, el terrorismo), y que resulta casi imposible de prever porque no sigue un patrón inteligible, pero que es ampliamente usada desde el poder político para adjudicar a las organizaciones criminales toda culpa y responsabilidad de la violencia.

Por ello, es que la violencia que se vive en Jalisco no puede reducirse a expresiones simples como que todo "es culpa del crimen organizado" o

que "la seguridad del tema no es de responsabilidad estatal, sino federal" o, peor aún, que se trata solo de una violencia porque "se matan entre ellos", como en reiteradas ocasiones ha señalado Alfaro Ramírez.

El problema es mucho más complejo, ya que el crimen organizado en el estado ha permeado socioculturalmente y eso significa que ha generado horizontes de vida que resultan atractivos para quienes han sido abandonados por el Estado, o para quienes observan que el verdadero ejercicio del poder no reside en las instituciones públicas, sino en las estructuras criminales que, en varias regiones del estado, se erigen como el verdadero gobierno (Ley y Trejo, 2022).

Por ello, resulta muy preocupante que la cabeza del Poder Ejecutivo del estado diga que:

> Hay que entender qué tipo de violencia se está dando. Las ejecuciones que se están dando como parte de las disputas del crimen organizado, son un tema que genera un ambiente de violencia, sí, claro, pero se están matando entre ellos. Esa es la realidad de la enorme mayoría de las ejecuciones que hay en Jalisco; la enorme mayoría, más del 90%.

O que exprese su incomodidad o molestia porque él no puede hacer nada, pues esto es un tema que solo atañe a la federación; sin embargo, desde el Poder Ejecutivo local es mucho lo que el Estado puede hacer en materia de seguridad, justicia y prevención, pues si se sigue reproduciendo la narrativa de que solo se "matan entre ellos", seguiremos impulsado desde el gobierno que esas muertes no son tan importantes "por tratarse de personas que pertenecían al crimen organizado", o que se seguirá instalando como explicación que "las personas son desaparecidas porque en algo andaban".

Institucionalizar esto desde los discursos públicos es una prueba más de que la *necromáquina* está ganando al instaurar sus narrativas en quienes, en lugar de poner excusas o justificaciones, deberían ser *contramáquinas* para combatir la violencia expresiva y simbólica que hoy mantiene a Jalisco en los primeros lugares de delitos de alto impacto.

Quizá al Gobierno de Jalisco le convendría voltear a ver la manera digna en que las familias y colectivos de búsqueda se abren paso al dolor de las desapariciones, pues ahí, en esa narrativa de esperanza (Franco, 2022),

reside la posibilidad de construir otros futuros. Ahí radica una pedagogía de paz que permitiría pensar a la violencia más allá de la falsa dicotomía de buenos contra malos, narrativa a la que la *necromáquina* tanto provecho saca cuando el poder la replica sin cuestionamientos éticos y sin pensar en las víctimas de la violencia.

Sin embargo, el cambio verdadero va a surgir cuando desde las esferas del poder se reconozca que se vive una fuerte crisis de seguridad y una grave crisis de derechos humanos, esto porque el actual Gobierno de Jalisco sistemáticamente ha negado ambos hechos y, por tanto, como señalan los colectivos de búsquedas de personas desaparecidas, estamos muy lejos de encontrar una solución, porque ni siquiera se acepta que se tiene un problema.

Referencias

FERRI, P. (2021). Terror paramilitar: la estrategia del Cartel Jalisco para desafiar al Estado. *El País*. En https://elpais.com/mexico/2021-07-19/terror-paramilitar-la-estrategia-del-cartel-jalisco-para-desafiar-al-estado.html

FRANCO, D. (2022). *Tecnologías de Esperanza. Apropiaciones tecnológicas para la búsqueda de las personas desaparecidas en México*. México. Tintable.

JUSIDMAN, C. (2009). *Conceptos sobre factores de violencia*. México. Incide Social.

LEY, S. y Trejo, G. (2022). *Votos, drogas y violencia. La lógica política en las guerras criminales de México*. México. Debate.

REGUILLO, R. (2021). *Necromáquina. Cuando morir no es suficiente*. España. NED.

28. Movimientos y movilizaciones femeniles: uno de los desafíos del gobierno de Alfaro

Ruth Elizabeth Prado Pérez

Introducción

Jalisco es uno de los estados con el mayor número de casos de violencia contra las mujeres, en un país en donde ya de por sí su incidencia es alta. En los últimos años se han visibilizado delitos como el feminicidio y la violencia machista, detonando la movilización de mujeres en torno a la defensa de sus derechos, la exigencia de justicia, y otras causas sociales en las que estas se han involucrado e incluso tomado el liderazgo. Dichas movilizaciones desafían al gobierno en turno porque es responsabilidad del Estado prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, atender sus causas, responder a sus consecuencias e interactuar con la sociedad civil organizada para articular la respuesta que esta problemática le demanda.

Dado que la violencia contra las mujeres impacta no solo a la víctima, sino a su entorno cercano, esta constituye uno de los problemas más importantes en la entidad, y un reto mayor para el gobierno porque atenderla requiere de una comprensión del problema que rompa los parámetros de análisis tradicionales, de propuestas, acciones y políticas que desentrañen sus causas directas y estructurales.

Feminismos y movilizaciones de mujeres

Las mujeres han recorrido un largo camino en la búsqueda de igualdad y condiciones de vida justas y equitativas, ya que históricamente han sufrido discriminación basada en su género, es decir, por el hecho de ser mujeres, y no por la falta de capacidades. Ese camino se ha nutrido del desarrollo de ideas, premisas y paradigmas que han dado lugar al desarrollo de movimientos feministas, los cuales, desde ámbitos como el político, social, académico, económico y cultural, han cuestionado el orden que oprime y discrimina a las mujeres, manteniéndolas subordinadas y relegadas.

Los feminismos han hecho aportaciones teóricas y prácticas a la lucha de las mujeres y su motor ha sido transformar el sistema sobre el que el orden económico, político y social se creó y desarrolló, y en el que a las mujeres y otros grupos se les da un papel secundario, como apéndices del hombre, en el que existen como satélites que giran alrededor del varón. Aunque no se puede generalizar, dado el gran abanico de perspectivas que existen, los feminismos promueven la construcción de sociedades más justas, democráticas y equitativas.

Algunos antecedentes históricos se ubican hacia finales del siglo XVIII, cuando algunas mujeres exigían un lugar distinto al que la sociedad les concedía. Tal fue el caso de Olimpia de Gouges, quien, en 1791, inconforme por la exclusión de las mujeres en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que había emanado de la Revolución francesa, redactó la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, demandando que estas fueran contempladas en la lucha por la libertad, igualdad y fraternidad, lo que probablemente contribuyó a que fuera enviada a la guillotina un par de años después. Otro ejemplo es la inglesa Mary Wollstonecraft, que en 1792 escribió la *Vindicación de los Derechos de la Mujer*, argumentando que las mujeres no son naturalmente inferiores al hombre (López Miranda, 2021). Sin embargo, no fue sino hasta mucho después que inicia la teorización feminista sobre la base de que las mujeres son actoras de su propia vida y que el hombre ni es el modelo de ser humano a seguir, ni es el neutro que se debe usar como sinónimo de persona (Varela, 2008).

Conviene hablar de feminismos en plural, porque no se trata de uno sino de muchos feminismos, de corrientes que suelen agruparse y analizarse en olas, y cuya riqueza consiste precisamente en que sus diferencias

abonan a la comprensión y el análisis de la posición desigual de las mujeres y la estructura que las oprime y que se configuran de distintas formas. Esas importantes diferencias evidenciaron, por ejemplo, la necesidad de un enfoque interseccional que dé cuenta de que los reclamos de unas —principalmente mujeres occidentales, blancas, heterosexuales y de clase media— no son los de todas, y que la diferencia de género se configura en torno a la estratificación social, la etnia, la clase y la sexualidad, entre otras.[1] Los feminismos han llevado así a la acción y la movilización en torno a la desigualdad de género, la opresión y la forma diferenciada en que se ha construido el sistema patriarcal, es decir, el sistema de creencias basado en la superioridad del hombre, que oprime a todas las mujeres en todas partes y en todos los tiempos y afecta de forma distinta a mujeres y hombres.

En los últimos años, los movimientos feministas han cobrado una gran relevancia en muchos países del mundo y México no ha sido la excepción. En países como este, y en otros en América Latina, las mujeres siguen siendo víctimas de injusticias, opresión, desigualdades, discriminación, abusos y violencia, por lo que su defensa y la de sus derechos sigue detonando la participación de cada vez más mujeres, como un mecanismo de lucha que se da a través de diferentes organizaciones, colectivos y otros grupos, así como en varios frentes, articulando los esfuerzos de activistas, funcionarias, académicas, periodistas, legisladoras, etc. Estos movimientos se nutren y convergen, trascendiendo generaciones de mujeres, pertenencia étnica, clases sociales y orientación sexual, irrumpiendo en la cotidianidad, tomando las calles, los espacios públicos y el espacio digital.

Varela (2020) habla de un tsunami feminista, porque como un tsunami, que es un evento complejo que involucra un grupo de olas de gran energía y tamaño que se produce cuando un fenómeno extraordinario desplaza verticalmente una gran masa de agua, lo que hemos visto recientemente apunta a un feminismo extraordinario provocado por el hartazgo de millones de mujeres en el mundo ante la violencia, la opresión y la discriminación.

[1] La abogada afroamericana Kimberlé Crenshaw propuso el concepto de *interseccionalidad* en 1989 para evaluar las interacciones e intersecciones de los distintos sistemas de opresión, destacando las consecuencias de estas en los derechos de distintas mujeres en diferentes contextos.

Sin lugar a duda, México ha visto un tsunami feminista, por un lado, y de mujeres, por el otro, porque no todos los movimientos de mujeres son feministas *per se*, pero la participación de las mujeres para luchar por las causas que las interpelan da cuenta de su empoderamiento, demostrando su fuerza y capacidad para exigir, buscar y lograr avances en las agendas que se proponen. Las movilizaciones feministas y de mujeres se han convertido en uno de los movimientos sociales más potentes, con la participación de una gran diversidad de mujeres que, con formas poco convencionales y "femeninas" de protestar, con irreverencia y creatividad, han confrontado frecuentemente al gobierno y a la sociedad, incomodándoles.

Jalisco ha sido escenario fructífero de las luchas y movilizaciones feministas y de mujeres. Hasta él ha llegado el tsunami que, por un lado, moviliza a las mujeres en torno a sus derechos, a su defensa ante un orden inequitativo e injusto y, por el otro, encausa su participación y liderazgo en otras luchas sociales, como ciudadanas y víctimas directas e indirectas de las consecuencias de la violencia y otras causas.

En el siguiente apartado se examina la violencia contra las mujeres en Jalisco a fin de dar contexto al análisis del desempeño del gobierno encabezado por Enrique Alfaro ante este fenómeno social, el cual se articula con la movilización de las mujeres y ha representado un importante reto para el gobierno.

La violencia contra las mujeres en Jalisco, algunos datos

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993, define la violencia de género como "todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la vida privada" (art. 1). Esta definición es relevante porque identifica el vínculo entre la violencia y el género, apunta a sus diferentes manifestaciones y advierte que esta se da tanto en el ámbito público como en el privado, lo cual la convierte en un tema de competencia social y gubernamental. Además,

deja claro que la violencia contra las mujeres constituye un problema político porque es necesaria la acción del gobierno para transformar la estructura patriarcal que la produce y reproduce, y para atender sus causas y consecuencias.

Dicha estructura patriarcal está sostenida por una compleja trama de significados, valores y roles que crea marcos interpretativos que la normalizan y la legitiman (Bosch *et al.*, 2007). En ella convergen diversos tipos de violencias contra las mujeres, entre las que se encuentran la simbólica y machista, que se asocia con la dominación masculina, vista como algo tan natural que no se le cuestiona y se invisibiliza; que cosifica a las mujeres y sustenta la creencia de que pueden poseerse y sus cuerpos se ven como territorios en disputa. Esta violencia se ejerce desde un mandato que considera que solo puede dominarse a través de la violencia, tanto expresiva como instrumental. Expresiva porque violentar el cuerpo de las mujeres expresa la necesidad dominar, el yo decido "sobre tu vida y también sobre tu muerte"; "si no eres mía no vas a ser de nadie". Instrumental porque sirve como un medio para "enseñar" las consecuencias de no obedecer (Montti *et al.*, s. f., p. 32).

Tradicionalmente, las causas de la violencia contra las mujeres se han explicado a partir de perpetradores directos, es decir, de quienes la ejercen sobre las mujeres, de su personalidad o patologías, invisibilizando con ello sus causas más estructurales y sistémicas, que son las que la sostienen y la perpetúan y, por ello, durante mucho tiempo se ha intentado comprenderla y atajarla más a partir de incidir en el ámbito privado, que a través de medidas que visibilicen sus aristas como problema púbico, las prevengan y las resuelvan. Lo que es aún más grave, es que la estructura patriarcal, al anclarse en factores socioculturales, es frecuentemente reproducida por los mismos gobiernos que deberían atenderla.

La forma más extrema de violencia contra la mujer es el feminicidio, el cual ocurre cuando a una mujer se le priva de la vida por razones de género y concurre una o más de las conductas que establece la ley.[2] Este

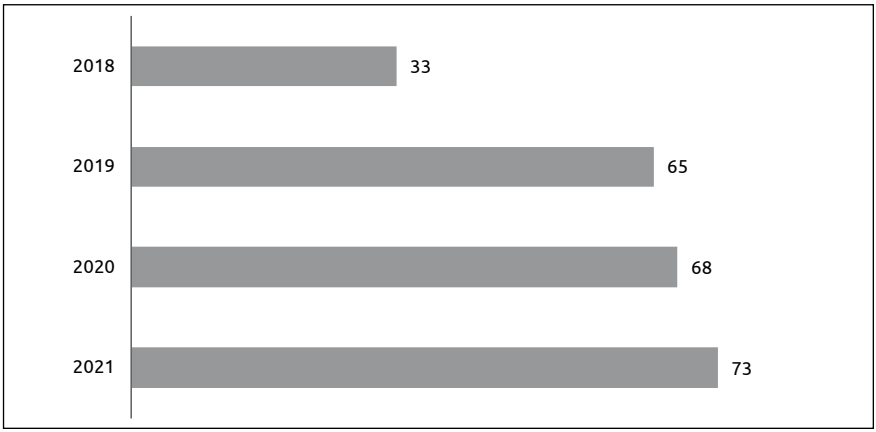
[2] I. Cuando exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, sociedad de convivencia, noviazgo, amistad o cualquier otra relación de hecho. II. Cuando exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación laboral, docente o cualquiera otra que implique confianza, subordinación o superioridad. III. Cuando el sujeto activo haya cometido actos de odio o misoginia contra la

delito tiene un impacto social muy profundo porque además de acabar con una vida, el entorno familiar y personal de la víctima de feminicidio es severamente afectado, sobre todo cuando hay hijas o hijos quienes al perder a su madre frecuentemente pierden también el sustento económico, se ve afectado su sistema de cuidados y el entorno afectivo, alterando su desarrollo psicosocial. En Jalisco, el número de feminicidios por año es de los más altos del país. Cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ubican a Jalisco como el segundo Estado con mayor número de feminicidios en 2021 con 73, solo por debajo del Estado de México, donde la cifra es casi el doble, 175, seguido de Veracruz, Ciudad de México y Nuevo León, que registraron 69, 68 y 66 feminicidios, respectivamente.

El 20 de noviembre de 2018, cuando Enrique Alfaro todavía era gobernador electo, la Secretaría de Gobernación de la Federación solicitó al Estado de Jalisco la declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en el estado.[3] A pesar de la AVGM y de las acciones emprendidas por el Gobierno estatal en la materia, los feminicidios han ido al alza desde ese año. La gráfica 28.1 muestra que durante el primer año del gobierno de Alfaro los feminicidios prácticamente se duplicaron, pasando de 33 a 65; y en el año 2021 alcanzaron una cifra récord. Llama la atención que incluso durante 2020, año caracterizado por la pandemia de la covid-19 y el aislamiento frecuentemente impuesto por el gobierno para evitar los contagios, los feminicidios fueron en aumento.

víctima. IV. Cuando el sujeto activo haya realizado actos de violencia familiar en contra de la víctima. V. Cuando de la escena del crimen se desprendan indicios de humillación o denigración de parte del sujeto activo hacia la víctima. VI. Cuando el sujeto activo haya infringido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones a la víctima, previas o posteriores a la privación de la vida. VII. Cuando el sujeto activo haya cometido sobre la víctima otro delito, de tipo sexual. VIII. Cuando el sujeto activo actúe por motivos de homofobia. IX. Cuando existan antecedentes de amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo contra la víctima X. Cuando el cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en lugar público. XI. Cuando la víctima haya sido incomunicada.

[3] Esta resolución llamaba a fortalecer el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, la emisión y seguimiento de las órdenes de protección, y garantizar su correcta aplicación y seguimiento.



Gráfica 28.1. Feminicidios en Jalisco, 2018-2021
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, s. f., "Reportes de delitos por año" (2018, 2019, 2020 y 2021).

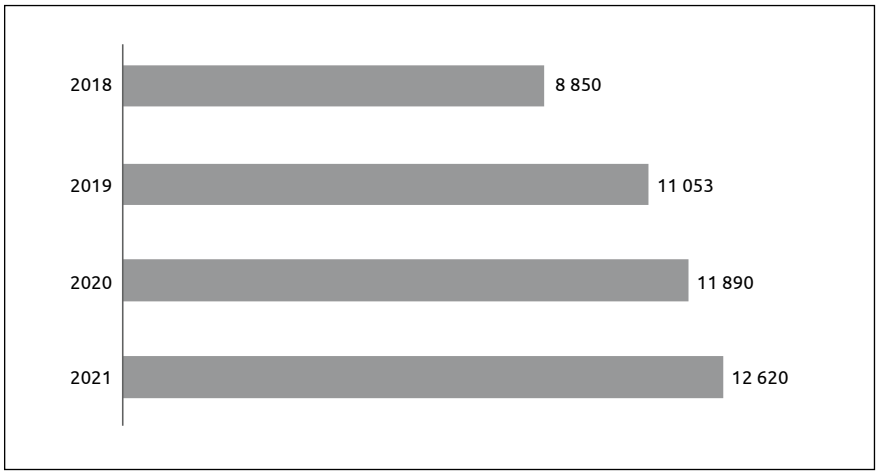
Durante su campaña electoral, una de las propuestas del gobernador Enrique Alfaro giró en torno al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, con un apartado específico sobre la erradicación de la violencia feminicida. Entre otras medidas, las propuestas eran cero impunidad, garantizar el acceso a la justicia y la reparación integral a las víctimas, conformando una unidad de investigación de feminicidios y sistematizando la información pública desagregada, al menos por sexo, para realizar diagnósticos que permitan prevenir, atender y erradicar todas las formas de violencia y violaciones a los derechos humanos de las mujeres (Alfaro, 2018). Algunas de estas propuestas se llevaron a la práctica, otras se quedaron en el papel. Lo que es un hecho es que la violencia feminicida parece imparable y, hasta abril de 2022, se habían cometido doce feminicidios, según información oficial (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022, p. 31).

Algunas colectivas feministas y organizaciones de la sociedad civil cuestionan las cifras oficiales y han señalado que existe una tendencia a minimizar u ocultar cifras, documentando muchos más casos de feminicidio de los que sostiene la autoridad. De acuerdo con el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), la falta de voluntad política y de capacidades para investigar adecuadamente los asesinatos de mujeres, así como la normalización de la violencia de

género, influyen en la tipificación de los casos no como feminicidios, sino como homicidios dolosos, en los más de 200 casos de mujeres asesinadas en Jalisco cada año (Lattuada Serment, 2022).

Además de los feminicidios, la violencia intrafamiliar y las violaciones sexuales también aumentaron en 2021. Ambos delitos tienen una incidencia mucho mayor en las mujeres, es decir, son en su mayoría ellas quienes la padecen. En el primer caso, la violencia en el núcleo familiar tiene consecuencias directas para sus integrantes e indirectas para toda la sociedad, ya que a través de ella se perpetúa el modelo de dominación violenta de las mujeres y la violencia machista, demandando del Estado la creación de programas, políticas públicas, leyes y otros instrumentos jurídicos, así como infraestructura para responder a ella, castigarla y dar atención a las y los involucrados.

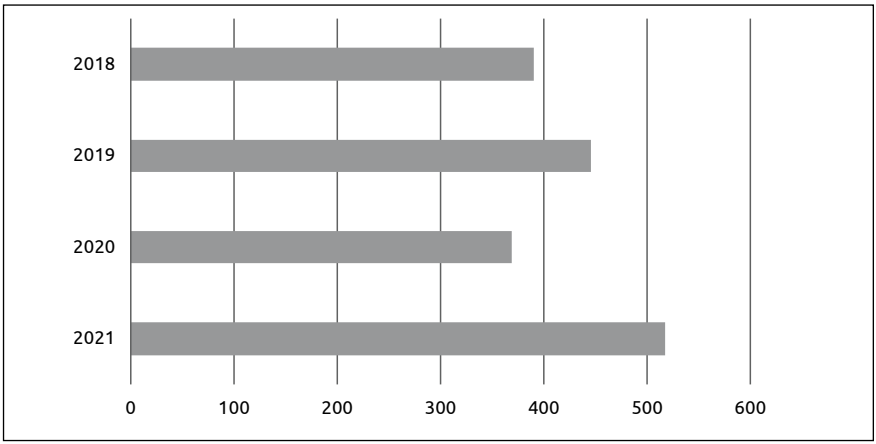
Como se aprecia en la gráfica 28.2, el crecimiento de la violencia intrafamiliar ha sido consistente en lo que va del sexenio de Alfaro, pasando de 8 859 denuncias en 2018 a 12 620 en 2021. El confinamiento durante 2020 por la pandemia dejó a las mujeres y las familias en un mayor grado de vulnerabilidad en casa con los agresores.



Gráfica 28.2. Violencia intrafamiliar en Jalisco, 2018-2021
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, s. f., "Reportes de delitos por año" (2018, 2019, 2020 y 2021).

En cuanto al delito de violación sexual simple, en el contexto de la pandemia disminuyó el número carpetas de investigación abiertas, incluso

por debajo de lo registrado en 2018, como se observa en la gráfica 28.3. Sin embargo, en 2021 hubo un significativo repunte de 28.7%, al pasar de 369 denuncias en 2020 a 518 en 2021. Hasta el 5 de mayo de 2022 se habían abierto 155 carpetas de investigación por este delito, según datos del SESNSP.



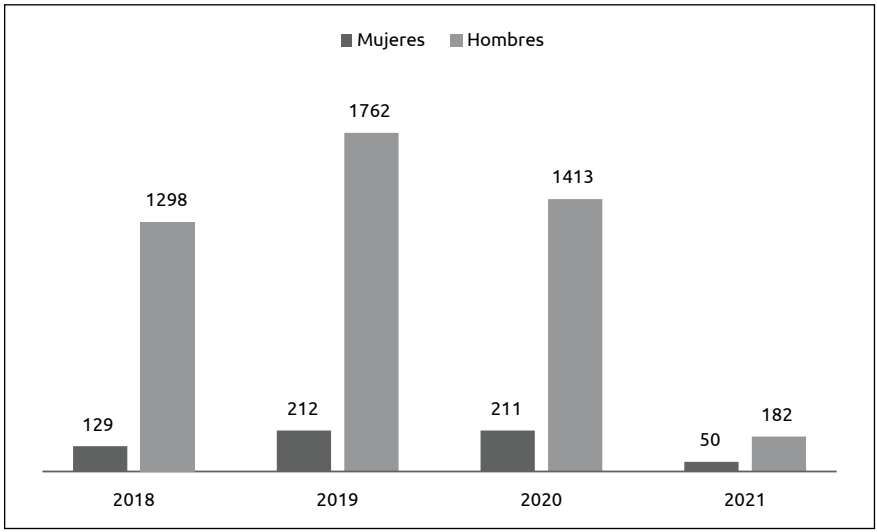
Gráfica 28.3. Violación sexual en Jalisco, 2018-2021
Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Reportes de delitos por año" (2018, 2019, 2020 y 2021).

En este tipo de delitos, que se dan en escenarios domésticos y muchas veces en el ámbito privado, el Estado está llamado a jugar un importante papel en la impartición de justicia, y en lo que va de este sexenio no se han dado pasos firmes para reducir los casos, por lo que las mujeres en Jalisco están expuestas a violencias machistas, estructurales y directas que las oprimen y limitan, mermando su bienestar y la posibilidad de una vida digna.

Cabe mencionar que las llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer en Jalisco también han ido en aumento al crecer 14% en los últimos tres años y, mientras de enero a noviembre de 2019 el SESNSP registró 13 793 llamadas al número de emergencias, en el mismo periodo de 2021 se reportaron 15 761 (Bobadilla, 2022).

Aunque no se trata de un tema de violencia de género *per se*, no puede dejar de mencionarse la crisis de desapariciones forzadas que vive Jalisco y que lo ubican en el primer lugar nacional de número de personas desaparecidas, la cual, a principios de 2015, superaba la cifra de 1 500 personas

(Torres, 2022). Pese a la renuencia del gobierno estatal a reconocer la situación, las desapariciones forzadas son delitos de alto impacto que dañan profundamente a las familias y a la sociedad, lo cual se agrava ante la falta de instituciones que respondan, apoyen y faciliten la búsqueda. Si bien este delito afecta desproporcionadamente a los varones, en gran medida por el sistema patriarcal en el que la violencia es ejercida por ellos, no debe perderse de vista que muchas mujeres también están desaparecidas. La gráfica 28.4 muestra que la desaparición tiene un comportamiento similar para ambos sexos, siendo 2019 el año en el que alcanza el mayor número con 212 mujeres y 1 752 hombres desaparecidos. En 2020, el número de denuncias por desaparición de hombres bajó casi 17%, mientras que el de mujeres se mantuvo casi igual.



Gráfica 28.4. Personas pendientes de localizar del 1 de enero de 2018 al 28 de febrero de 2021

Fuente: elaborado por el Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco (IIEG) con información del Sistema de Información sobre Víctimas de Desaparición (SISOVID) al 4 de marzo de 2021.

En este contexto de violencia contra las mujeres, el gobierno alfarista se ha caracterizado por una ríspida relación con los colectivos de búsqueda, muchos de ellos integrados mayoritariamente por mujeres o liderados por ellas, así como con los grupos feministas, lo que en algunas ocasiones ha dado lugar a una "guerra" de declaraciones y cifras entre el

Gobierno el Estado y las organizaciones civiles; así como un intercambio de acusaciones que terminan por distorsionar el panorama sobre el tema y, en consecuencia, en cómo se aborda y se responde a él. Así, por ejemplo, tras la insistencia del gobierno de que algún índice delictivo ha bajado, se deja de reconocer que la inseguridad, el miedo, la corrupción y la impunidad, además de la falta de confianza en las instituciones, desincentivan la denuncia y, en consecuencia, las cifras oficiales difícilmente pueden ser el referente para diseñar instituciones y políticas que atiendan la grave crisis de seguridad que vive Jalisco.

En el siguiente apartado se hace un breve recuento de la creciente participación de las mujeres en Jalisco, sobre todo agrupadas en colectivos y organizaciones, durante la actual administración.

Movilizaciones ante la desigualdad de género y la violencia machista

El 8 de marzo de 2020, en la antesala de lo que se convertiría en la mayor pandemia de las últimas décadas y llevaría a confinamientos sin precedentes en México, y en muchos otros países, Guadalajara fue testigo de la marcha de mujeres más grande hasta entonces vista, la cual, según cifras oficiales, alcanzó las 35 000 personas (García Mayorga y De la Peña, 2020). Y así, de la forma intempestiva en la que invadieron las calles, llenando de destellos violeta cada rincón a su paso, al día siguiente se notaba su ausencia porque miles de ellas, las que pudieron ausentarse de la escuela, el trabajo, las que decidieron no salir e incluso no usar redes sociales, lo hicieron atendiendo a la convocatoria nacional de "un día sin mujeres". En ese contexto, la pregunta es, si la violencia machista no es nueva, ¿cómo se explican esta y las demás movilizaciones de mujeres en Jalisco?

Responder dicha pregunta va más allá del objetivo de este capítulo, pero es pertinente identificar algunas pautas para ello y sirvan también para contextualizar la interacción de las mujeres organizadas (en colectivas, grupos o de forma improvisada) en Jalisco, con el gobierno de Enrique Alfaro durante los primeros tres años de su gobierno. Partida Rocha (2018) apunta que "los movimientos feministas no son lineales. Son sincrónicos

y tienen que ver con el tiempo y las demandas que surgen en cada lugar. El problema sí es lineal, la desigualdad es la misma, pero los procesos sociológicos, económicos y culturales son distintos" (en Carrillo, 2022). La ubicación geográfica y la historia del lugar en que se da la violencia también juega un papel en la configuración de los movimientos y las movilizaciones. No es coincidencia entonces que Jalisco, con una ciudad capital tan vibrante como Guadalajara, un desarrollo cultural e intelectual importante, cuna de grandes artistas, movimientos obreros y estudiantiles, haya sido tierra fértil para que muchas de sus mujeres tomaran conciencia y buscaran distintas formas para actuar de cara a la desigualdad de género, la opresión, las violencias y la falta de justicia que prevalece en la entidad.

Se han conformado en Jalisco un significativo número de colectivas, organizaciones, grupos y asociaciones que han aglutinado la diversidad de mujeres en el estado en las distintas causas que estas persiguen. Los esfuerzos de las mujeres feministas de Jalisco por organizarse tienen antecedentes importantes, sobre todo durante las últimas dos décadas; por ejemplo, la Agenda Feminista Jalisco establecida en 2008, con la participación de CLADEM (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres) y otras organizaciones del Estado. Esos antecedentes no solo han contribuido a crear cuadros, formar y capacitar mujeres en lucha por sus derechos, sino que se han ido apropiando de espacios y modos para hacerlo, aprendizajes y experiencias que ya han trascendido generaciones. De esta forma, en las movilizaciones que se registran en Jalisco en años recientes, conviven activistas veteranas con largos recorridos en la lucha y mujeres jóvenes, conscientes de las desigualdades creadas por el patriarcado, conocedoras de sus derechos y con el poder, la energía y la fuerza para defenderlos. En esas marchas participan, casi improvisadamente, mujeres de todas las clases sociales, edades, y en diversas condiciones.

En Guadalajara, y en Jalisco, han surgido un número importante de agrupaciones con distintas causas, muchas en torno a las mujeres y otras no, pero todas han ido alzando la voz cada vez más fuerte para hacerse escuchar. Su reciente irrupción en la política estatal le ha dado un nuevo rostro, frecuentemente incómodo, a los espacios en los que antes las mujeres estaban ausentes, y se han creado otros, que han dado espacios a protestas casi espontáneas que señalan, acusan, exigen y presionan.

Durante este gobierno son innumerables los ejemplos de protestas feministas contra acciones gubernamentales, funcionarios públicos o declaraciones, que dan cuenta de un alto nivel de organización y reacción de los distintos grupos y colectivas. En esa línea están, por ejemplo, las clausuras simbólicas, que surgen como reacción a hechos concretos y cuyo escrutinio a las acciones desde el poder que afectan o violentan a las mujeres manda un mensaje claro a la clase política y a la ciudadanía: las mujeres están allí, se hacen presentes y, pese a sus diferencias, se unen ante las injusticias. Este tipo de acciones ha sido organizado por grupos como el de las paritaristas, entre las que hay diputadas locales y presidentas de algunos partidos políticos. Tal es el caso de la clausura simbólica del Congreso de Jalisco en abril de 2022 por lo que las feministas consideraron sanciones insuficientes impuestas a un trabajador denunciado de ejercer violencia contra una compañera (Aquino, 2022); o la del Ayuntamiento de Tototlán ante la acusación de acoso sexual de una trabajadora a su director de área, y contra el alcalde Sergio Quezada, quien no solo minimizó la denuncia, sino que también incurrió en acoso (El Sol de México, 2021). Este tipo de acciones rompe con la forma de protesta tradicional, imprimiéndole a las protestas de mujeres un sello distinto porque hay muchas formas de hacer las cosas, no solo las que se han establecido desde el patriarcado.

Otra característica de las movilizaciones feministas es el uso del arte y la creatividad como parte de los recursos que las mujeres emplean para manifestarse, como en el caso de la Colectiva Hilos, la cual organizó un tejido participativo de gran formato como acción simbólica. En diciembre de 2019, esta colectiva lanzó una convocatoria para participar en el tejido de la pieza *Sangre de mi sangre,* que consistió en piezas de rafia que los participantes tejían individualmente y luego se unieron formando una gran mancha roja que representaba sangre con la cual cubrieron espacios públicos como el Parque Rojo, la Plaza de la República y la Glorieta de las y los Desaparecidos (cuyo nombre oficial es de Los Niños Héroes), como protesta por el alza de la violencia feminicida y las desapariciones forzadas en Jalisco. Tejer en espacios públicos ha sido una especie de ritual de sanación colectiva que desafía, además, las formas tradicionales de protesta acuñadas en el patriarcado (Aristegui Noticias, 2021).

En esta misma línea se encuentra el Festival Llamarada en 2020, en el que doce mujeres muralistas, convocadas por Dulce Perezchica, pintaron

las paredes del paso a desnivel en el cruce de las avenidas Vallarta y México. Las coloridas obras en tonos violeta dan cuenta de la fuerza de las mujeres juntas (Aristegui Noticias, 2021).

Los movimientos y las protestas de las mujeres han ganado un espacio en el debate público, en las discusiones cotidianas, en el imaginario colectivo, y su lucha por más igualdad y erradicar la violencia es más visible que nunca. Cada vez más mujeres se unen o desde su condición particular participan en las marchas del 8M, en las del 25 de noviembre, Día Internacional de la Violencia contra la Mujer o en otras por los derechos de las mujeres. Se ha hecho cada vez más común ver desde niñas y jóvenes hasta adultas mayores participando con carteles y al grito de las consignas de repudio a la violencia machista. Pese a ello, la erradicación de las violencias contra las mujeres sigue siendo una asignatura pendiente y, de hecho, han surgido algunas críticas y rechazos sociales a ciertas manifestaciones de mujeres, reacciones que a veces se dan también en el gobierno, entre sus instituciones y funcionarias y funcionarios, lo que no sorprende si se considera que son un reflejo de la sociedad y de la forma en que esta se ha organizado a partir de la centralidad del hombre.

La compleja relación del gobernador y los movimientos de mujeres

Las tensiones y desencuentros entre el gobierno estatal y los colectivos y organizaciones de mujeres comenzaron incluso antes de que Enrique Alfaro, gobernador constitucional de Jalisco desde el 6 de diciembre de 2018 y hasta 2024, tomara posesión, cuando, como gobernador electo, lanzó la propuesta de desaparecer el Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM). Ante el anuncio y, prácticamente al unísono, las organizaciones feministas y de mujeres manifestaron su desacuerdo con la propuesta en diferentes espacios, la cual se hizo efectiva el 29 de enero de 2019, cuando el Congreso estatal aprobó desaparecer el IJM, en una sesión extraordinaria y convocada de último minuto.

Los argumentos del gobernador se centraron en el deficiente desempeño del instituto y su falta de resultados. De acuerdo con Alfaro, a 18 años de su creación, el IJM como figura administrativa para los mecanismos para

el adelanto de las mujeres no había logrado que la perspectiva de género permeara en la administración pública estatal, por lo que era necesario enmendar su diseño institucional, creando una nueva instancia con más atribuciones, presupuesto y capacidades que hicieran más eficiente su labor. Eso se lograría, en opinión del gobernador, elevando esa instancia a rango de subsecretaría de Estado, dentro de una nueva Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres (SISHM).

Sin embargo, las mujeres, organizaciones y colectivas rechazaban la medida argumentando que la igualdad sustantiva es un eje transversal, mientras que las mujeres son un sujeto político, por lo que la nueva secretaría dejaría de hablar de las mujeres para hablar de la igualdad o la falta de ella, que es un reclamo que no se limita a las mujeres, sino que comparten otros grupos vulnerables como los indígenas o las comunidades LGBTTTI. Esta aproximación, en palabras de Guadalupe Ramos, relativiza, invisibiliza y subsume las necesidades de las mujeres entre otras más amplias de otros grupos (Hernández Fuentes y Pérez, 2019).

En un video, el gobernador justificó la desaparición del IJM, pero en un tono confrontativo, acusatorio y descalificativo que poco ayudó a aclarar la decisión. Alfaro se refirió a la existencia de un discurso delirante y expresiones "ultraconservadoras" disfrazadas de "progresistas" de quienes hacían hasta el último esfuerzo para que nada cambie. La confrontación se extendió, incluso, al Congreso y otros espacios.

Esto marcó un mal comienzo en la interacción de Enrique Alfaro con las mujeres, pero más allá de las diferencias de fondo y de los argumentos vertidos en torno a la iniciativa y posterior extinción del IJM, los desacuerdos y las opiniones, como consecuencia de las acusaciones mutuas, subieron las tensiones y sentaron un precedente negativo en la relación del gobierno con las activistas y feministas. La poca capacidad de escucha, de apertura a la discusión y el debate, y hasta la poca receptividad de las críticas, dejaron en claro que este no sería un sexenio fácil para las causas de las mujeres en Jalisco.

A tres años de estrenada la nueva secretaría y, salvo algunos descalabros como el que condujo al cambio de titular, el gobierno ha hecho apuestas concretas, e incluso novedosas, para seguir avanzando en el tema de la igualdad de género. El nombramiento de Paola Lazo Corvera como secretaria, en sustitución de Fela Pelayo, fue un acierto por su perfil aca-

démico y profesional, como activista en el tema de mujeres y derechos reproductivos, por lo que su llegada fue bien recibida y ha hecho más fluida la interacción del gobierno y los grupos de mujeres en la búsqueda de mejorar las condiciones de las jaliscienses, atender y erradicar las violencias de género.

Otro de los acontecimientos que marcó el inicio de la gobernatura de Alfaro fue el asesinato de Vanessa Gaitán en la puerta de Casa Jalisco, en abril de 2019, mientras el gobernador de Jalisco y el fiscal del Estado sostenían una reunión de seguridad en su interior. Este caso es emblemático porque ni siquiera allí, con la seguridad desplegada, se pudo prevenir la violencia homicida (El Occidental, 25 de abril de 2019).

El actual gobierno se ha caracterizado por ser poco certero en su lectura de las organizaciones y movimientos de mujeres, y ha mostrado poca capacidad para interpretar las movilizaciones a favor de las mujeres en el estado. Durante este tiempo no son pocas las veces que las acciones del gobierno han detonado rechazo, enojo y frustración entre las activistas, lo cual ha tensado las relaciones y dificultado la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas compartidos. Esto es más serio de lo que parece porque denota una comprensión deficiente y falta de apropiación del gobernador de la perspectiva de género, y la necesidad de analizar los problemas públicos desde paradigmas no tradicionales que reconozcan y atiendan diferenciadamente las necesidades ciudadanas.

Durante el actual sexenio, las movilizaciones sociales en Jalisco no han sido exclusivas de las mujeres, como tampoco lo ha sido el tono confrontativo y hasta hostil del gobernador Enrique Alfaro para lidiar con ellas. Sin embargo, frente a las protestas y movilizaciones en defensa de las mujeres, en general el gobernador ha dado muestra, por lo menos en sus declaraciones y algunas acciones, de una limitada comprensión de las condiciones de desigualdad y violencia que movilizan a las mujeres, de la rabia y el hartazgo que detona sus manifestaciones y acciones de protesta.

Quizá una de las manifestaciones más claras de la lectura imprecisa que el gobierno hace de los reclamos feministas y sus interlocutoras es el uso del poder para reprimir la protesta o intimidar. Por citar un ejemplo, el 13 de mayo de 2021, un grupo de mujeres, integrantes del Frente Feminista de Jalisco, protestaban frente a la Secretaría de Educación exigiendo justicia ante la denuncia por abuso sexual interpuesta en el caso de dos niñas

en una primaria de Zapopan. Las fuerzas de seguridad detuvieron a diez integrantes del frente, una de ellas incluso con su bebé en brazos. Ante esta situación, el gobernador Alfaro declaró: "No fue una protesta, fueron actos de violencia, en Jalisco se respeta la libre manifestación de las ideas, pero rechazamos categóricamente el uso de la violencia" (Partida, 2021). Esta declaración, y la detención de las manifestantes, hacen evidente la forma en que se descalifican acciones, se invisibilizan causas y se evaden responsabilidades. No parece haber consideración y empatía, ni parece haber autocrítica y el foco del problema se traslada de lo que motiva la protesta a la protesta.

Conclusiones

Hablar de feminismos, en plural, da cuenta de la gran variedad de perspectivas y enfoques que en la práctica se manifiestan a través de movilizaciones tan diversas y distintas como las mujeres mismas. Los feminismos han sido motor de las movilizaciones de mujeres, no solo porque identifican la opresión y desigualdad en que tradicionalmente han vivido las mujeres a través de la construcción de los roles tradicionales de género, sino también porque ha abonado a fortalecer la toma de conciencia y el empoderamiento de estas para transformar su realidad.

En la configuración de esas movilizaciones de mujeres, el contexto ha jugado un importante papel como detonante, soporte y orientador de las luchas y sus agendas. En ese sentido, la violencia ha fungido como una causa que agrupa a las mujeres, incentiva su organización en torno a ella y, en la rabia de la indignación, las empodera. Pero la violencia contra las mujeres es multidimensional y multicausal, por lo que atenderla requiere de un enfoque amplio y articulado. Si bien no se resuelve por decreto, un gobierno que escucha, se compromete, se esfuerza e invierte en atenuar las causas estructurales es necesario para avanzar esta agenda.

El contexto de violencia que viven las mujeres en Jalisco, agravado durante los últimos tres años, que son los primeros tres años del sexenio de Enrique Alfaro, es clave para explicar las movilizaciones feministas en Jalisco, pero no es el único factor que lo explica. El capital acumulado por las mujeres que se han mantenido en la lucha desde hace tiempo, y el surgimiento de liderazgos y mujeres jóvenes que se han involucrado en

las distintas causas de mujeres, han sido fundamentales. No cabe duda de que las mujeres y sus movilizaciones constituyen uno de los movimientos sociales más importantes en la entidad.

Es necesario producir información sobre la incidencia delictiva por género para poder analizar, desde esa perspectiva, su alcance e impacto familiar y social diferenciado, y diseñar políticas más eficientes. De muchas formas, los delitos cometidos contra mujeres y asociados a su género difieren de los demás delitos y es necesario abordarlos e investigarlos adecuadamente con un enfoque distinto. Así, por ejemplo, una clasificación errónea de los feminicidios como homicidios dolosos no solo distorsiona la realidad del Estado en esta materia, e interfiere con el diseño de una respuesta más eficaz y efectiva, sino que también perpetúa el circulo de impunidad, injusticia y violencia contra las mujeres.

La desaparición del IJM fue un episodio desafortunado, reprodujo muchas de las violencias simbólicas que el patriarcado ejerce sobre las mujeres, lo cual, además de desafortunado, da cuenta de que los factores socioculturales que crean y perpetúan la violencia contra las mujeres están presentes incluso entre quienes deberían combatirlas, y que la desigualdad de género permea todos los espacios de convivencia entre hombres y mujeres.

Avanzar en la incorporación y apropiación del gobierno de la perspectiva de género es clave para construir una mejor relación e interlocución con las mujeres organizadas construyendo alianzas en lugar de oposición. Examinar y entender la violencia contra las mujeres desde una perspectiva amplia y que abarque las causas directas e indirectas es fundamental para formular las respuestas para disminuir y erradicar la violencia contra las mujeres.

Las movilizaciones feministas y de mujeres llegaron para quedarse, por lo que es necesario que el gobierno establezca relaciones de cooperación y coordinación que favorezcan el logro de objetivos comunes a favor de las mujeres.

Referencias

ALFARO RAMÍREZ, E. (2018a). Propuesta de Agenda de género para Jalisco. México. En https://enriquealfaro.mx/blog/esta-es-mi-propuesta-de-agenda-de-genero-para-jalisco

ALFARO RAMÍREZ, E. (2018b). Reconocer y hacer valer todos los derechos de las mujeres. En https://enriquealfaro.mx/genero/sub-eje/1-derecho-de-las-mujeres-una-vida-libre-de-violencia

AQUINO, M. (2022). Clausuran Congreso de Jalisco por violencia vs. empleada. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.mural.com.mx/clausuran-congreso-de-jalisco-por-violencia-vs-empleada/ar2381349?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a–

Asamblea General de las Naciones Unidas (1993). Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. México.

BOBADILLA, R. (2022). Estos son los grados de violencia contra la mujer. ¿Has sufrido alguno? *El Informador*. En https://www.informador.mx/jalisco/Estos-son-los-grados-de-violencia-contra-la-mujer-Has-sufrido-alguno-20220109-0062.html

BOSCH, E. y Ferrer, V. (2012). Nuevo mapa de los mitos sobre violencia de género en el siglo XXI. *Revista Psicothema*, 24(4), pp. 548-554.

CARRILLO, A. (2022). Conoce la huella del movimiento 8M en Guadalajara. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.mural.com.mx/conoce-la-huella-del-movimiento-8m-en-guadalajara/ar2362112?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a–

Congreso de Jalisco (2019). Dictamen que resuelve la iniciativa del Gobernador del Estado de Jalisco por la que se extingue el organismo público descentralizado denominado Instituto Jalisciense de las Mujeres. *Infolej* 447/LXII. Guadalajara.

CHÁVEZ V. M. (2021). Clausuran Ayuntamiento de Tototlán por denuncias de acoso. *El Sol de México*. En https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/sociedad/clausuran-ayuntamiento-de-tototlan-por-denuncias-de-acoso-6344667.html

GARCÍA MAYORGA, A. y De la Peña Sibacius, A. (2020). Marcha del 8M 2020 en Guadalajara. *Cronistas Latinoamericanos*. En https://cronistaslatinoamericanos.com/marcha-del-8m-2020-en-guadalajara/

GUERRERO C., Coppel, E. y Salmerón, C. (2021). Arte feminista para expresar causas y sanar heridas. *Aristegui Noticias*. En https://aristeguinoticias.com/0510/mexico/arte-feminista-para-expresar-causas-y-sanar-las-heridas/

HERNÁNDEZ FUENTES, M. y Pérez, J. P. (2019). Apuestan a eliminar el instituto de la mujer. *El Diario NTR*. En https://www. ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=117604

IBAL, E. (2019) Mujer fue asesinada por su esposo afuera de Casa Jalisco; tenía orden de protección. *El Occidental*. En https://www.eloccidental.com.mx/policiaca/mujer-fue-asesinada-por-su-esposo-afuera-de-casa-jalisco-tenia-orden-de-proteccion-3369545.html

Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco (2021). Reporte de personas desaparecidas y no localizadas. México: INEGI. En SISOVID_21_03.pdf

LATTUADA SERMENT, M. F. (2022). CLADEM desmiente que los feminicidios vayan a la baja en Jalisco. *UDG TV*. En https://udgtv.com/noticias/cladem-desmiente-feminicidios-vayan-baja-jalisco/

LÓPEZ MIRANDA, C. E. y Gabriela, A. (2021). ¿Feminismo político o científico? *Diario Portal*. México. En https://diarioportal.com/2021/05/04/feminismo-politico-o-cientifico/

MONTTI, V. R., Bolaños, V. H. y Cerén, A. M. (s. f.). Situación de la violencia letal contra las mujeres en El Salvador, Guatemala y Honduras 2014-2018. *Heinrich Böll Sriftung*. En https://sv.boell.org/sites/default/files/violencia_letal_contra_mujeres_esgh_hbs.pdf

PARTIDA, J. C. G. (2021). Alfaro califica protesta feminista en Jalisco como "actos de violencia". *La Jornada*. En https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2021/07/13/alfaro-califica-protesta-de-feministas-en-jalisco-como-201cactos-de-violencia201d-7036.html

PARTIDA ROCHA, R. E. y Moreno González, M. G. (2018). *Cien años de feminismo en Jalisco. Una perspectiva desde los movimientos sociales: historia, economía, política y cultura de las mujeres.* México: Universidad de Guadalajara-Ítaca.

Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2022). Presupuesto de Egresos 2022, en POJ número 33, sección V, volumen II, pp. 3-56.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (s. f.). Reportes de delitos por año 2018, 2019, 2020 y 2021. Sistema Nacional de Seguridad Publica. México. En https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published

TORRES, X. (2022). Jalisco inicia el 2022 con más de 15 mil ausencias y una crisis por reconocer. *ZonaDocs*. En https://www.zonadocs.mx/2022/01/18/jalisco-inicia-el-2022-con-mas-de-15-mil-ausencias-y-una-crisis-por-reconocer/

TRUJILLO CRISTOFFANINI, M. y Contreras Hernández, P. (2021). Violencia de género: prevalencia, imaginarios sexistas, y mitos en la juventud universitaria. *Revista Apuntes 88*, primer semestre 2021, pp. 35-55.

VARELA, N. (2008). *Feminismo para principiantes*. Barcelona: B de Books.

VARELA, N. (2020). El tsunami feminista. *Revista Nueva Sociedad*, I(286), pp. 93-106.

29. A la mitad de la refundación, ¿dónde estamos paradas las mujeres?

Susana Ochoa

Introducción

Recuerdo la primera asamblea feminista a la que asistí en Guadalajara para organizar la movilización del 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer. Fue en 2016 y llegamos a través de una convocatoria en Facebook. Asistimos no más de doce mujeres al parque el Refugio. En ese momento, el movimiento feminista apenas comenzaba a construir fuerza. Ese año, la marcha no fue de miles, quizás eran cientos, ya que no hay muchas notas periodísticas al respecto. Pero en 2020, las movilizaciones se desbordaron. Tan solo en Guadalajara marchamos, según cifras oficiales, 35 000 mujeres.

Es muy claro que las consignas por los derechos de las mujeres llegaron para quedarse. El movimiento feminista es uno de los movimientos sociales más potentes en las últimas décadas, de eso no hay ninguna duda. Este movimiento social y popular ha movilizado a miles de mujeres en todo el país, y contrario a otros momentos históricos del movimiento de mujeres, esta Cuarta Ola (Aguilar Barriga, 2020) tiene un fuerte componente de arraigo latinoamericano. Por primera vez, las demandas del movimiento feminista nacen con más fuerza en el sur global y están marcando la pauta para feminismos de otros rincones del planeta. La consigna "Ni una menos" en Argentina movilizó a miles de mujeres que salieron a las calles a exigir un paro a la violencia feminicida (Accossatto y Sendra, 2018). En México, comenzaron las primeras reflexiones alrededor del *hashtag* #MiPrimerAcoso en redes sociales, que ayudaron a dimensionar y sacar a la luz muchas de

las violencias cotidianas que viven las mujeres en este país (Paullier, 2016). Luego, en 2019, se visibilizó de una manera muy potente la violencia generalizada contra las mujeres a través de denuncias públicas bajo el conocido lema #MeToo, que cimbró a universidades, escuelas, organizaciones de la sociedad civil, partidos e instituciones públicas (Méndez, 2019). En 2020, días antes del encierro por la pandemia, miles de mujeres en México llamaron a un paro para visibilizar la violencia contra ellas: "Un día sin Nosotras", que según la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio tuvo un impacto 15% mayor de lo que se había previsto (Notimex, 2020). Además del llamado a frenar la violencia contra las mujeres se suma la demanda por el aborto seguro, legal y gratuito a través de la "marea verde" que nace en Argentina. Y en México y otros países de Latinoamérica la demanda desde la izquierda por el reconocimiento del trabajo de cuidado que sostiene al sistema económico ha hecho eco poco a poco. Así pues, el movimiento feminista ha visibilizado las condiciones de desigualdad y de violencia que viven las mujeres en toda la región. El movimiento feminista dejó de ser un espacio de deliberación y movilización para pequeños sectores de la población de la academia o movimientos sociales para convertirse en un llamado popular y generalizado que trascendió edades y contextos. Y frente a esto, ninguna candidatura a elección popular o gobierno puede ser omiso a las demandas de las jóvenes feministas.

Desde esta mirada es que debemos analizar el proceso feminista desde el ejercicio del poder político e institucional en el estado de Jalisco. Este pequeño texto buscará entender el papel que ha tenido el movimiento feminista, su impacto en el poder político del Estado y los avances, retrocesos y agendas pendientes comprendidas en esta primera parte del sexenio.

¿Cómo llega el gobierno del Estado en 2018 frente a esta agenda? ¿Qué impacto tuvo el proceso de movilizaciones frente a la violencia en las decisiones institucionales? ¿La paridad política representa un avance para la vida de las mujeres de Jalisco? ¿Las obligaciones institucionales para prevenir la violencia política han dado resultado? ¿El feminismo ha logrado modificar la dinámica de poder en el estado? ¿Qué avances representa para la vida cotidiana de las mujeres tener una mayoría de mujeres en el Congreso local? Decidí conversar sobre esto con tres mujeres jaliscienses que, desde las instituciones, academia y activismos, están buscando retomar las agendas del movimiento feminista.

La refundación será… ¿feminista?

Las propuestas de campaña a la gobernatura de Enrique Alfaro se dieron bajo la narrativa y la propuesta de comunicación "Refundar Jalisco". La agenda de género de su campaña consistió en un documento de ocho páginas enfocado en dos principales temas: la erradicación de la violencia contra las mujeres y acciones para la igualdad sustantiva (Alfaro, 2018). Este programa interesante, aunque muy enfocado en la parte de atención y poco en la parte preventiva, contrastó con la primera acción anunciada por Enrique Alfaro a su llegada al gobierno estatal: la eliminación del Instituto de las Mujeres.

Esta acción demostró el papel del gobernador frente al movimiento feminista (y otros movimientos sociales): el poco diálogo, el poco espacio a la construcción de consensos con aquellas organizaciones y movimientos que tienen años trabajando por mejorar las condiciones de las mujeres y niñas de Jalisco. A tan solo dos meses de la llegada al gobierno estatal, Alfaro generó la movilización de colectivos de mujeres que pidieron fuera desechada la propuesta de eliminar el Instituto de las Mujeres para reemplazarlo por una secretaría.

El debate de la eliminación del Instituto de las Mujeres activó a las aguerridas organizaciones feministas (Ortiz, 2019). La desaparición del Instituto de las Mujeres implicaba dejar de ser un organismo descentralizado para convertirse en una secretaría de Estado y tendría como consecuencia una pérdida de autonomía. Además, en una primera propuesta, se buscaba que esta secretaría no solo atendiera los asuntos de violencia contra las mujeres, incluía atender a grupos que sí son vulnerables, como personas indígenas o personas con algún tipo de discapacidad. Para las feministas este era un claro mensaje de que se percibía a las mujeres como un grupo vulnerable y que, de incluirse a otros grupos de atención, se diluiría la atención a los problemas que afectan a más del 50% de la población.

La discusión pública sobre la secretaría fue atropellada. Existió poca socialización, un pobre manejo de información y mesas de trabajo (pronto este modelo fue duramente criticado por analistas y activistas porque esos espacios no siempre fueron para construir y debatir sobre las políticas públicas). Todo lo anterior complicó que existiera una discusión relevante

sobre qué clase de institución es necesaria para responder frente a la violencia machista en Jalisco. Las colectivas y organizaciones juntaron firmas y presentaron amparos hasta que, finalmente, lograron poder tener una interlocución directa con el gobernador para, por lo menos, armar el diseño institucional de la actual Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres. Frente a este proceso, nos queda el aprendizaje de construir de manera realmente colaborativa estos procesos. Ignorar los aprendizajes de las organizaciones, que en contextos de mucha precariedad acompañan a mujeres y retroalimentan con mucho trabajo las políticas públicas, no solo es un acto poco democrático y de poca apertura al diálogo, sino que también significa negarle a las propias mujeres, jóvenes y niñas la posibilidad de tener instituciones que estén a la altura de las circunstancias de violencia y desigualdad de la vida cotidiana.

Tan solo tres meses después del reemplazo del Instituto de las Mujeres de Jalisco, Vanessa Gaitán, una joven mujer que se trasladaba a su trabajo, fue asesinada por su esposo a las afueras de Casa Jalisco, donde el gobernador y el fiscal sostenían una reunión en temas de seguridad (Gutiérrez, 2019). Esta tragedia representó de una manera atroz y simbólica lo indefensas que están las mujeres víctimas de violencia. El mensaje fue gravísimo: una mujer puede ser víctima de un feminicidio a las afueras de donde reside el poder político del Estado.

En este contexto es que el gobierno del Estado y la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres emprendieron el enorme reto de intentar reducir la cruda violencia y disminuir la brecha de desigualdad.

Violencia política: cuando las instituciones por fin la reconocen

El estudio de la violencia política es relativamente nuevo para las democracias modernas. Apenas en febrero de 2015, la Comisión Interamericana de la Mujer y la Organización de los Estados Americanos (OEA) realizaron una reunión con personas expertas sobre la violencia política que viven las mujeres. De hecho, cuando uno busca estudios sobre la violencia política en razón de género, la mayoría de los escritos son de los últimos ocho años. Y esto contrasta con la lucha por la paridad y la participación política de

las mujeres, que data de 1916, cuando se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional Feminista en México. El análisis y reconocimiento de la violencia política contra las mujeres es nuevo, pero esas violencias han existido siempre como un obstáculo para la participación.

Para sostener todo el trabajo que se ha realizado en las instituciones para frenar la violencia política, fueron muy importantes los estudios al respecto, como el de la Unión Interparlamentaria, que tomaron información de 39 países en 2016. Encontraron que el 40% de las mujeres en órganos legislativos habían recibido amenazas, lesiones y presiones en su cargo. El 80% reportaron ser víctimas de agresiones psicológicas, comentarios sexistas y humillaciones. Una quinta parte de ellas mencionó haber sido víctima de violencia sexual.

Aquí no pretendo hacer un análisis sobre los mecanismos institucionales creados para la prevención y sanción de la violencia política contra las mujeres, aunque desde mi perspectiva sí han existido avances importantes. Más bien, decidí conversar con María del Refugio Camarena, actual diputada federal y originaria de Zapotlanejo sobre lo que significó para ella denunciar violencia política hacia el alcalde de ese municipio, cuando ella fue regidora en 2020. Su caso ejemplifica muy bien en la práctica los alcances y límites que tienen los instrumentos institucionales para reconocer, sancionar y erradicar la violencia política.

Su denuncia por violencia política en razón de género significó el primer precedente de una sentencia favorable para una víctima en Jalisco. "Yo represento cuatro veces más que usted", "anda muy acelerada", "yo decido y no usted" y "usted no me va a forzar ni a impresionar", fueron algunas de las frases que el alcalde de Zapotlanejo, Héctor Álvarez Contreras, le decía de manera recurrente a la entonces regidora María del Refugio Camarena durante una sesión de pleno del cabildo. María del Refugio me comentó que esta dinámica se sostuvo durante algunas semanas hasta que por fin decidió denunciar al alcalde por violencia política. En una de las sesiones de cabildo en el periodo más fuerte de la pandemia, ella utilizó la palabra para pedir apoyos para comerciantes que estaban teniendo que clausurar por las medidas de confinamiento. El alcalde reaccionó con mucha molestia y comenzó a gritarle. Ella señala que ese día iba acompañada de su hija y que a la salida fueron tras ella los asesores del alcalde como un modo de intimidación. Cuando llegó a su casa estaba asustada y revisó la grabación

de la sesión, y se dio cuenta de que cuando el alcalde comienza a gritarle, la grabación termina, lo cual es un acto ilegal por las obligaciones de transparencia del cabildo. Me contó que rápidamente llamó a una compañera de su partido para que le ayudara a decidir cómo proceder, y fue así como decidió meter una denuncia el 7 de julio de 2020 ante el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Cuquis, como se le conoce popularmente y que comenzó a participar políticamente en el PRI porque en ese momento existía apertura para la participación política de mujeres y jóvenes, reconoce que el miedo fue una constante antes de poner la denuncia y durante el proceso, que duró tres meses. Reconoce que no tenía ninguna expectativa sobre una posible sentencia a su favor y que el trato recibido en el cabildo, cuando decide denunciar, fue diferenciado y notorio en su contra. Señala que el costo de su denuncia fueron las consecuencias que vivió para el resto de su periodo como regidora: "me aplicaron la ley del hielo" y "no salí de mi casa durante un mes por miedo al acoso", me contó.

A pesar de lo vivido, la sentencia del tribunal fue a su favor. El alcalde tuvo que emitir una disculpa pública, además de asistir a sesiones de sensibilización sobre temas de género. Aunque, según me cuenta Cuquis, nunca existió una prueba de que el alcalde cumpliera con tomar estas sesiones sobre nuevas masculinidades.

Algo importante sobre su proceso fue la importancia de las redes de apoyo que tenía en ese momento. Compañeras de su partido en otros espacios de representación y organizaciones feministas fueron claves para que ella decidiera denunciar. Esto quiere decir que los mecanismos son importantes, pero la agencia y la seguridad que sienten las mujeres para denunciar juegan un papel importante. Esto me genera dos reflexiones. La primera es la importancia de que públicamente se reconozca que la violencia política contra las mujeres existe. Los partidos y las instituciones de gobierno tienen una responsabilidad gigante para esto. Este reconocimiento no solo se resuelve con campañas de sensibilización una vez al año. Las instituciones deben transformarse para que además de que existan mecanismos efectivos de denuncia, las propias dinámicas imposibiliten o disminuyan la violencia política que viven las mujeres, particularmente las que están en una jerarquía baja o que viven fuera de las ciudades. Porque, ¿qué pasa con la violencia que sufren otras mujeres dentro del ámbito polí-

tico, como asesoras, secretarias o funcionarias que no tienen la notoriedad que tuvo Cuquis en su momento?

Aun cuando estamos lejos de erradicar la violencia política, el caso de Cuquis Camarena y el fallo del tribunal definitivamente es positivo. Genera incentivos para que las mujeres denuncien la violencia política y también envía mensajes importantes a los varones que siguen ejerciendo violencia política contra sus compañeras porque creen que no existirá ninguna consecuencia.

Paridad política: ¿avance real o simulación?

La agenda sobre la paridad concentró, en su momento, toda la discusión sobre la participación política de las mujeres. La causa de esto es muy obvia, si para los partidos no era obligatorio incluir a las mujeres en sus candidaturas, no tenían ningún incentivo para postularse. Aquí busco reflexionar sobre la agenda de paridad en Jalisco, particularmente la reglamentación que se tuvo para las elecciones de 2021 y, sobre todo, aquellas agendas que me parecen impostergables para lograr una participación plena y sostenida de las mujeres.

La búsqueda de la paridad en las candidaturas es una agenda que comienza evidentemente con el voto de la mujer y va teniendo sus avances hasta lo que tenemos hoy: la obligatoriedad de que el 50% de las mujeres debemos estar en espacios legislativos e incluso como candidatas para puestos ejecutivos. El trayecto ha costado mucho trabajo de diálogo y persuasión de mujeres feministas. En 1996, por ejemplo, la lucha era porque las candidaturas al Senado de un mismo género no excedieran el 70%. Luego en 2002 se obliga a que los partidos tengan por lo menos un 30% de candidaturas de mujeres en los puestos de elección popular, además de que una mujer esté presente en las listas plurinominales por cada tres hombres. Es importante reconocer estos avances, particularmente cuando tenemos en cuenta que México fue el primer país en logar la paridad y hoy países como Colombia quieren aprovechar el momento histórico de cambio de gobierno para hacerla una realidad.

Para reflexionar juntas sobre la paridad, sus avances y retos, conversé con Sandra Martínez Díaz Covarrubias, coordinadora general del Centro

de Investigación y Proyectos para la Igualdad de Género A. C. Ella coincide en que por cada avance que tenemos para la participación política de las mujeres, siempre ha existido una respuesta del patriarcado de los partidos políticos. Las llamadas "juanitas" o la forma en cómo los partidos envían a las mujeres a los espacios territoriales menos competitivos o más pequeños son solo algunos de los mecanismos que hombres en dirigencias han buscado para acatar las normas, sin que eso signifique un cambio profundo en las dinámicas de distribución de poder en sus partidos.

Por todo lo anterior, la lucha por la paridad y acceso de candidaturas de mujeres a los diez municipios más poblados de Jalisco marcó un nuevo referente en México para el proceso electoral de 2021.

Jalisco tiene 125 municipios, diez de ellos concentran el 45.9% de toda la población del estado. Además, históricamente por su exposición e incidencia, cuatro de los cinco últimos gobernadores fueron alcaldes de Guadalajara. Por lo que competir a cualquiera de estos espacios es una catapulta para la construcción de un proyecto estatal.

Con esto en cuenta, organizaciones feministas y los partidos Futuro y Hagamos impulsaron, desde finales de 2020, que los partidos fueran obligados a posicionar a mujeres en los cinco municipios más poblados de Jalisco. Particularmente Zapopan y Guadalajara, que son municipios con mayor proyección política y mayor control del presupuesto.

Durante semanas previas al registro de las candidaturas existió un debate importante sobre el tema. El partido del actual gobernador ignoró este llamado. En el objetivo político de Movimiento Ciudadano era importante que Pablo Lemus fuera candidato en Guadalajara y que para Zapopan existiera un relevo del grupo político del exalcalde de Zapopan, lo que dejó fuera de posibilidad a cualquier mujer de ese partido de encabezar una candidatura en los dos municipios más grandes de Jalisco.

Al final, y aunque no se logró un planteamiento más garantista, los lineamientos de paridad para el proceso electoral 2021 generaron un avance en la discusión para que los partidos políticos, además de dar a las mujeres candidaturas en los espacios más competitivos, también lo hicieran en los espacios con mayor población. Es decir, para lograr una participación efectiva de las mujeres es necesario reconocer el potencial de votos de su partido, además del presupuesto y población del municipio al que se aspira contender.

Finalmente, sucedió que mientras los lineamientos significaron un avance, eso no se traduce en que llegaran más mujeres como alcaldesas. El proceso electoral de 2021 tuvo como resultado que llegara solo una mujer a la presidencia de uno de los municipios del área metropolitana de Guadalajara. Mirna Citlalli Amaya de Luna, del municipio de Tlaquepaque, resultó electa, siendo también la única en ganar de los diez principales municipios de Jalisco. Hoy, solo existen 24 alcaldesas de los 125 municipios de Jalisco.

El futuro de la paridad

Sandra Martínez coincide con que generar certeza en el proceso electoral es clave para lograr una participación política efectiva, particularmente para las mujeres. Un aprendizaje del proceso electoral que ha sido dialogado en espacios organizados por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco es que los lineamientos por la paridad para los municipios más competitivos y de mayor población deben quedar asentados desde la Constitución.

Pero además de los lineamientos, es una realidad que para todos los partidos es complejo alistar a mujeres para las candidaturas, en algunos partidos porque no existe un interés genuino de que las mujeres participen. Si existiera, las apoyarían con recursos económicos, las impulsarían para estar en los espacios competitivos y erradicarían la violencia política contra ellas. Pero hay otra realidad de la que poco se habla, o por lo menos no con la fuerza que se debería. Y es que la desigualdad, el machismo y la violencia generalizada en el país y en Jalisco son auténticos obstáculos para la participación política de las mujeres. ¿Qué incentivos tienen las mujeres para participar políticamente en municipios donde el machismo forma parte de la vida cotidiana, donde el crimen organizado tiene presencia en las elecciones y donde los recursos económicos son absolutamente necesarios para una campaña? "No vuelvo a participar", es la sensación con la que muchas mujeres se quedan después de participar en un proceso electoral.

Me parece que en la medida en que estas ecuaciones no se tomen en cuenta, la participación sustantiva de las mujeres en política será complicada. La paridad es un avance importante porque obliga a los partidos políticos a contemplar a las mujeres en sus listas, apostar en sus liderazgos

y acompañarlas en el proceso. Pero aun así, y esto no se resolverá con más medidas de paridad, sino con una transformación real de los partidos como espacios de formación política y de democratización de la participación para las personas.

Además, una reflexión urgente es el papel que juega la seguridad en el proceso electoral. El crimen organizado ha venido a eclipsar los procesos electorales con amenazas y una cruda violencia para candidatos y candidatas en todo el país. Los partidos políticos no pueden realizar la chamba que le toca al gobierno y autoridades: la de asegurar que la participación política pueda suceder sin temor a perder la vida.

Violencia contra las mujeres en un territorio en conflicto

Mientras la participación política de las mujeres avanza, la violencia continúa. El número de víctimas de violencia no ha disminuido y, además, el patrón se ha ido transformando. Hoy existe muy poca discusión pública sobre cómo la violencia que viven las mujeres se ha ido transformando a pesar de que la cifra de mujeres asesinadas por armas de fuego va en aumento. A continuación, pretendo profundizar un poco sobre esto a través del informe sobre asesinatos de mujeres analizados por la organización feminista Intersecta, y la conversación que tuve con Erika Loyo, jefa de la Unidad de Igualdad de la Universidad de Guadalajara y expresidenta del Instituto de las Mujeres de Jalisco.

Aunque para quienes gobiernan sea un inconveniente aceptarlo, nuestro país tiene niveles de violencia propios de un país en guerra desde hace más de una década. El conflicto de violencia que vive el país es resultado de una dinámica de generación de riqueza a través del tráfico ilícito de drogas, personas y una amplia cartera de negocios por parte del crimen organizado. Una guerra que se sostiene por la falta de procuración de justicia, de los altos índices de impunidad y de la intersección del poder político y del poder criminal, como lo sostienen Guillermo Trejo y Sandra Ley en el libro *Votos, drogas y violencia* (2022).

Es por lo anterior que analizar la violencia contra las mujeres no puede hacerse de manera aislada de lo que está viviendo el país en todo su territo-

rio. Las mujeres activistas y académicas de la organización Intersecta han documentado cómo la violencia contra las mujeres se ha recrudecido por la llamada "guerra contra el narco", iniciada por Felipe Calderón. El informe *Las dos guerras,* redactado por esta organización, analiza los asesinatos de mujeres en México desde 2007. El informe, entre muchas otras conclusiones, señala que el patrón entre los asesinatos entre hombres y mujeres a partir de la guerra declarada por Felipe Calderón se ha vuelto cada vez más similar. Es decir, aun cuando los hombres son los más afectados por esta guerra, la cantidad de mujeres asesinadas en espacios públicos y por arma de fuego va en incremento. Por ejemplo, a principios de la década de los 2000, tres de cada diez mujeres eran asesinadas con armas de fuego, mientras que en la actualidad son seis de cada diez (Ortega y Jiménez, 2021). Por lo que esta variable debe ser considerada a la hora de realizar diagnósticos sobre la violencia contra las mujeres. Es decir, si una mujer es asesinada por estar involucrada en dinámicas de crimen organizado, ¿se debe considerar también a la violencia machista como una causa? Sin datos certeros sobre las causas de estas muertes, se corre el riesgo de atender los asesinatos de mujeres bajo un mismo diagnóstico y, por consecuencia, proponer soluciones de prevención de manera diferenciada.

El número de mujeres que están participando en estos procesos criminales ha ido en aumento. Una tarea pendiente de las instituciones es investigar y poder entender este fenómeno que, es muy probable, sea también resultado de un proceso social de género. Esta actividad que era históricamente ejecutada por varones, hoy se está convirtiendo también en una opción para las mujeres. Y aunque esto puede resultar una reflexión incómoda me parece pertinente porque entonces la solución para esas muertes y desapariciones en específico no tienen que ver solo con el fenómeno del machismo, y sí con un recrudecimiento de la violencia generalizada, altos índices de desigualdad y falta de Estado de derecho.

"Debemos replantear el feminismo desde las instituciones", fue lo primero que me comentó la doctora Erika Loyo. No podría estar más de acuerdo. A pesar de que han existido importantes avances desde las instituciones para hacerle frente a la violencia contra las mujeres, pareciera que el feminismo de la foto y los cortes de listones han sido protagonistas desde los distintos espacios institucionales. Las propuestas de aumentar penas que se hacen desde el poder legislativo o el lanzamiento de campañas de

prevención que siguen revictimizando y dándole toda la responsabilidad a las mujeres de sentirse seguras, siguen siendo las principales "políticas públicas" de buena parte de la clase política. Pero la realidad es que las cifras de violencia que viven las mujeres nos hablan de un problema que no es nuevo, pero que se ha profundizado y que la tradicional agenda por la igualdad está siendo completamente insuficiente para abordar. El 63% de los asesinatos de mujeres están ligados al crimen organizado, solo el 10% son causados por violencia familiar, según lo que ha documentado la activista María Salguero a través de su proyecto "Mapa de feminicidios en México".

Y aquí retomo la pregunta pertinente de Estefanía Vela, directora de Intersecta, durante la presentación de *Las dos Guerras* (Intersecta, 2020): "en el nombre de los derechos de las mujeres se han creado instituciones y política, ¿hasta dónde estas políticas están preparadas para responder a las necesidades de las mujeres en un contexto de militarización?". Y es que esta pregunta debería obligarnos a entender que, lo que exijamos a las secretarías de la mujer o a las y los legisladores, será insuficiente si el Estado está siendo completamente rebasado desde hace un par de años para responder y bajar los índices de violencia. Es un hecho que la violencia que viven las mujeres dejó de ser solo resultado de la violencia doméstica. Además, es muy complicado conversar en el debate público la violencia que viven las mujeres más allá del ámbito doméstico. El fenómeno de la violencia doméstica está bien estudiado, hay datos y consensos sobre qué es lo que la genera y existen mecanismos para prevenir y atender, aunque insuficientes muchas veces por la parte presupuestal y de altos índices de impunidad. Pero ¿qué pasa con la violencia que viven las mujeres en un territorio que está en disputa por el narcotráfico? Las mujeres asesinadas con armas de fuego van en aumento y estas muertes están en su mayoría relacionadas con integrantes del crimen organizado, según lo han documentado instituciones (Arista, 2020).

Este pequeño planteamiento es más bien una provocación sobre una dinámica poco hablada sobre la violencia que viven las mujeres. Algunas organizaciones feministas coinciden en que el movimiento feminista debería impulsar la agenda del control de armas y la desmilitarización. Lo anterior sin dejar de atender las violencias que ya tenemos muy bien identificadas: las dinámicas machistas que viven las mujeres en sus hogares y en los espacios públicos. De hecho, en los últimos años diversas organizaciones feministas, particularmente de la Ciudad de México, han comenzado

a enfocar su trabajo para impulsar un cambio en la política de drogas, una reforma policial y la desmilitarización. Pareciera que ellas han entendido, antes que nadie, que la mirada feminista es muy necesaria para una posible solución a la violencia generalizada en nuestro país.

Agendas pendientes

"Tener cuerpo de mujer no te hace feminista", es el reclamo que ha hecho el movimiento feminista a las mujeres que están en espacios de representación o de toma de decisión. Y aunque parecería un resultado esperado, la realidad es que la llegada de las mujeres a espacios de toma de decisión no se ha traducido necesariamente en cambios sustantivos en la vida de las mujeres. Un ejemplo es que a pesar de que existe una mayoría de mujeres en el Congreso del Estado de Jalisco con los partidos mayoritarios de Morena y MC, la agenda para la legalización del aborto seguro, legal y gratuito no ha avanzado.

Son ocho los estados donde el aborto ha sido legalizado. Jalisco está en el radar por obvias razones: un estado históricamente conservador pero que, por primera vez, tiene una mayoría de legisladoras en el Congreso.

Además del aborto y la violencia contra las mujeres, existe una agenda que no ha tenido tanta relevancia en el debate público local: la de los cuidados. Tengo la sospecha de que esto sucede porque incluso la clase política no entiende qué significa hablar sobre cuidados, aun cuando los cuidados tienen que ver todo con la vida cotidiana. La pandemia los visibilizó como ningún otro momento en la historia. La falta de escuelas presenciales, el aislamiento y el trabajo en casa evidenció que hay tareas que antes parecían que se hacían en automático y que son históricamente absorbidas por las mujeres. Incluso Andrés Manuel López Obrador lo ha señalado de una manera muy clara, aunque evidentemente sin ánimos de que su gobierno cambie esa dinámica. Decir que la principal institución social es la familia o que las mujeres, las hermanas o las hijas son quienes por lo general se hacen cargo de sus padres cuando envejecen, son frases del presidente que señalan dos cosas: que es una realidad evidente, pero que tampoco hay una necesidad de modificarla. Esta dinámica social tiene a las mujeres de este país en un estado de profunda desigualdad, cargando con las tareas del

hogar no compartidas y, muchas veces, asumiendo el trabajo que el Estado no asume por la falta de instituciones sólidas de bienestar.

"Eso que llaman amor es trabajo no pagado", es la consigna feminista que me parece resume la que debe ser una de las agendas más importantes para la lucha por las mujeres. El trabajo del cuidado es la intersección más visible del patriarcado y el capitalismo. Al sistema económico le es funcional que existan actividades que sostienen a la clase trabajadora, como dar alimento, cuidar a personas enfermas, criar y maternar, y que no le cuestan al sistema, pero sí a las propias mujeres en el detrimento de su calidad de vida, tiempo libre y espacio de descanso. "Reconocer, reducir y redistribuir" son tres conceptos que se deben perseguir a la hora de implementar la agenda de cuidados. La respuesta institucional y política frente a la agenda de cuidados debe girar alrededor de estas tres consignas. En Chihuahua, por ejemplo, existe un ejercicio exitoso llamado "Casas de cuidado diario", donde por muchos años ayudan y organizan a mujeres de colonias donde hay pocos servicios de cuidados para que sean ellas quienes puedan cuidar a las y los niños de la comunidad por cuotas muy bajas. Este es un ejemplo de una política pública exitosa, pero que requiere liderazgos comprometidos dentro de los ayuntamientos para llevarlas a cabo.

En conclusión, en los últimos años han existido avances importantes en temas de participación política. Sin embargo, la violencia contra las mujeres sigue siendo la principal demanda del movimiento feminista que hoy vive también su propio reto interno: la de procesar sus diferencias para siempre poner al centro la defensa la vida de las niñas y mujeres. Frente al enorme reto de proteger la vida de las mujeres en un país en llamas, las organizaciones, los movimientos, la academia, las instituciones y las mujeres políticas debemos asumir juntas el reto de apostar por otras narrativas, diagnósticos y demandas frente a la militarización y la violencia generada por el narcotráfico.

Referencias

ACCOSSATTO, R. y Sendra, M. (2018). Movimientos feministas en la era digital. Las estrategias comunicacionales del movimiento Ni Una Menos. *Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico.* En http://biblioteca.

clacso.edu.ar/Venezuela/ceshc-unermb/20180909030404/07_Accossatto.pdf

AGUILAR BARRIGA, N. (2020). Una aproximación teórica a las olas del feminismo: la cuarta ola. FEMERIS*: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, 5(2), pp. 121-146. En https://doi.org/10.20318/femeris.2020.5387

ALFARO, E. (2018). Esta es mi propuesta de Agenda de Género para Jalisco. En https://enriquealfaro.mx/blog/esta-es-mi-propuesta-de-agenda-de-genero-para-jalisco

GUTIÉRREZ, E. (2019). Piden justicia en Casa Jalisco. *Milenio*. En https://www.milenio.com/policia/piden-justicia-casa-jalisco-feminicidio-vanessa-gaytan

Intersecta (10 de septiembre de 2020). Presentación del informe: Las dos guerras. En https://www.youtube.com/watch?v=U6zCp1hEIvE

MÉNDEZ, F. (2019). 2019, el año del #MeToo en México. *UNAM Global*. En https://UNAMglobal.UNAM.mx/2019-el-ano-del-metoo-en-mexico/

Notimex (2020). #UnDíaSinMujeres tuvo impacto de 30,000 millones de pesos: Concanaco. *El Economista*. En https://www.eleconomista.com.mx/empresas/UnDiaSinMujeres-tuvo-impacto-de-30000-millones-de-pesos-Concanaco-20200310-0066.html

ORTEGA, A. y Jiménez, G. (2021). Más asesinatos de mujeres por armas de fuego, otra consecuencia de la militarización en México. *The Washington Post*. En https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/12/14/feminicidios-mexico-armas-de-fuego-militarizacion-guerra-narcotrafico/

ORTIZ, E. (2019). Jalisco: Activistas protestan contra plan de eliminar Instituto de las Mujeres. *Expansión Política*. En https://politica.expansion.mx/estados/2019/01/28/jalisco-activistas-protestan-contra-plan-de-eliminar-instituto-de-las-mujeres

PAULLIER, J. (2016). #MiPrimerAcoso, la creadora del hashtag que sacudió internet y la importancia de que las mujeres no callen. *BBC Mundo*. En https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160425_mexico_hashtag_mi_Primer_acoso_violencia_mujeres_jp

30. Avances y perspectivas de la acción ante el cambio climático

Jaime Severino

Contexto

Nuevo paradigma de la sustentabilidad

El análisis de los problemas ambientales no puede estar desligado de la sustentabilidad, pero mucho más allá del paradigma de los tres pilares (social, ambiental y económico), también entendida desde una perspectiva que refleje de mejor manera nuestra dependencia de los ecosistemas y los servicios que nos proporcionan, así como de las injusticias y desigualdades de la sociedad que hemos creado. Así pues, en la dona de la sustentabilidad, Raworth propone que la humanidad tiene solamente un espacio para vivir de forma justa y segura, sobre una base social y de derechos sin rebasar los límites que el propio planeta nos impone (Raworth, 2012). La dona de la sustentabilidad nos ofrece un marco de referencia para el análisis de la situación actual en Jalisco.

Una descripción genérica de las causas por las que se podría considerar a nuestra sociedad como una que no es sustentable es la actual facilidad con la que se pueden generar beneficios privados en detrimento de los bienes públicos: el sistema social y económico está estructurado de tal forma que, por ejemplo, una persona puede conducir un auto de alto consumo de combustible para transportarse en una ciudad de un lugar a otro, contaminando el aire, utilizando infraestructura financiada con dinero público y utilizando el espacio público; o las personas que lideran una

empresa pueden decidir no tratar sus aguas residuales para reducir costos en detrimento de la calidad del cuerpo de agua al que las vierte reduciendo así, la biodiversidad y la capacidad de otras personas para disfrutar de ese cuerpo de agua ya sea para consumo o esparcimiento; o una empresa puede producir y vender productos alimenticios superprocesados en detrimento de la salud pública.

Por lo tanto, analizar los avances de una sociedad hacia la sustentabilidad implica verificar si el gobierno está o no estableciendo las reglas y la ruta para asegurar que se mantienen y mejoran los bienes públicos (muchos de ellos vinculados a los límites planetarios), así como para asegurar que se puede tener la base social mínima que describe Raworth.

Así como buena parte de los temas que involucran la acción del gobierno, el tema de la sustentabilidad es complejo y tiene vinculaciones muy profundas con muchos otros temas. Por ejemplo, la deforestación en zonas lejanas a las áreas urbanas está vinculada con los incentivos económicos generados por las cadenas de valor de los productos derivados del ganado bovino, o la contaminación del río Santiago en El Salto con la impunidad y la complejidad del sistema de tres niveles de gobierno y sus distintas atribuciones. Esta característica de complejidad hace que el análisis y solución de los problemas ambientales, y más ampliamente los de sustentabilidad, requieran de un análisis y abordaje desde distintas capas y aristas, incluidas diversas disciplinas del conocimiento y acción.

El cambio climático

El cambio climático es una de las amenazas más grandes que enfrenta la humanidad. Existe evidencia contundente de que la temperatura promedio del planeta está aumentando, que se están produciendo cambios en el clima global y local y que la actividad humana es la principal responsable de estos cambios (IPCC, 2021).

Los cambios en el clima pueden manifestarse de muy diversas maneras, algunos lugares tendrán variaciones en la precipitación, tanto en la cantidad total anual como en la distribución de esa precipitación a lo largo del año, lo que puede tener como consecuencia sequías o inundaciones; mientras que en otros lugares habrá variaciones en las temperaturas, presentándose, por

ejemplo, comienzo de la primavera más temprano, inviernos más cálidos u ondas de calor intenso como las ocurridas en China, el sur de Asia y en Europa en el verano del 2022. Y, por si esto no fuera poco, parece que estamos cerca de puntos de no retorno en varios sistemas globales debido al cambio climático entre los que se encuentran la reducción acelerada del hielo Ártico, la pérdida de los grandes macizos de bosque tropical o la muerte masiva de corales, que además están vinculados unos con otros y que tienen el potencial de arrastrarnos en una espiral descendente de consecuencias que no tenemos la capacidad de estimar (Lenton, *et al*, 2019).

Como ejemplo de las consecuencias que el cambio climático impone en los sistemas humanos y sociales se pueden mencionar aumento de eventos hidrometeorológicos extremos como sequías, lluvias intensas, ondas de calor o de frío inusuales, que tienen como consecuencia variaciones en la producción de alimentos, daños a infraestructura, aumento del costo de producción de energía, aumento de la demanda de energía, aumento de las enfermedades zoonóticas, entre muchos otros; lo que sin duda podría acrecentar las disparidades sociales con las que vivimos y potenciando los problemas ya existentes como migración forzada, inseguridad alimentaria, desigualdad, entre muchos otros (IPCC, 2022).

Existe evidencia irrefutable que vincula el cambio climático con las actividades humanas, específicamente con el aumento de la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera que ocasionan que el calor proveniente del sol no escape al espacio exterior y caliente paulatinamente la atmósfera y la superficie terrestre. Los gases de efecto invernadero, que se miden en toneladas de dióxido de carbono equivalente (CO_2eq), provienen principalmente de la quema de combustibles fósiles (para el transporte, la generación de energía —tanto eléctrica como térmica—), la pérdida de bosques y selvas, la descomposición de residuos, la ganadería y la agricultura, así como de algunos procesos industriales.

Por lo tanto, como sociedad global y local tenemos dos caminos a seguir para afrontar el cambio climático: el primero es reducir la cantidad de gases de efecto invernadero que está en la atmósfera, tanto por una reducción de las emisiones como por la captura de los que ya están ahí, conocido como mitigación; el segundo es la adaptación de las actividades y sistemas sociales y humanos a los cambios e impactos producidos por el cambio climático, conocido como adaptación.

En términos generales, las acciones de mitigación pueden ser similares independientemente del país o región en donde se implementen; por ejemplo, el cambio a fuentes renovables para la generación de electricidad como el aire, el sol o las mareas; la modificación de la infraestructura urbana para favorecer sistemas no motorizados de movilización o sistemas masivos de transporte; o mejoras tecnológicas en industrias concretas para reducir sus emisiones. Sin embargo, el caso de la adaptación es distinto, pues depende de las condiciones actuales del lugar, los impactos esperados por el cambio climático, así como las capacidades sociales e institucionales para diseñar, implementar y mantener las acciones de adaptación.

A nivel internacional, los países que son parte de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático firmaron el Acuerdo de París en 2015 (entrada en vigor en 2016), el cual establece que cada país define internamente el nivel al que reducirán sus emisiones de gases efecto invernadero, en vez de que sea la propia COP con base en la información científica disponible, así como las acciones para asegurar la adaptación de su población y los ecosistemas.

El documento en el que cada país propone sus acciones de mitigación y de adaptación se llama contribución determinada a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés), que los países parte entregaron a la Convención a la firma del Acuerdo y se tienen que renovar cada 5 años; es decir en 2020, 2025, 2030. Sin embargo, los compromisos establecidos en las NDC no son suficientes para lograr el objetivo del Acuerdo (PNUMA, 2021), además de que no responden a las exigencias de justicia levantadas principalmente por los países del Sur Global ni al principio ambiental "el que contamina paga" (Bruckner, 2022), aunque este es un tema que no se abordará en este capítulo.

La falta de rigor en el aporte de cada país al cumplimiento de las metas de mitigación establecidas en el Acuerdo de París hace necesaria que otras entidades, además de las que son parte del acuerdo y de la convención, realicen acciones para la mitigación y la adaptación, como los gobiernos subnacionales, las empresas, así como otros actores de la sociedad, con el fin de que se logren los objetivos que el propio acuerdo establece (Hsu, *et al*, 2018). Así, el punto de referencia para analizar las acciones del Gobierno del Estado en el tema de cambio climático es el aporte que se haga para lograr el objetivo del Acuerdo de París de que no aumente la temperatura promedio global del planeta 2 °C y de preferencia no más de

1.5 ºC, así como asegurar la adaptación de la población y los ecosistemas a los impactos que se esperan.

La realidad de Jalisco

De acuerdo con los modelos climáticos regionales más actuales, se proyecta (comparando con el periodo 1971-2000) que en el estado la temperatura promedio aumentará entre 1.3 y 2.4 °C hacia mediados del siglo y entre 1.2 y 4.7 °C a finales, mientras que la temperatura máxima aumentará entre 1.4 y 2.6 °C en el mediano plazo y 1.1 a 5.5 °C a largo plazo. El aumento en la temperatura promedio y máxima se relaciona con una mayor frecuencia y duración de ondas de calor y con una mayor incidencia de enfermedades transmitidas por vectores e incidencia de plagas forestales. Además, se espera que la precipitación aumente hasta un 6% hacia el año 2045 pero se reduzca hasta en 21% en un periodo posterior en un escenario pesimista (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021).

De acuerdo con la información más reciente, el inventario estatal de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero (IEEGYCEI), en 2017 se emitieron 30.9 millones de toneladas de CO_2eq, de los cuales el 42.9% provienen del transporte, 19.7% de la ganadería y 11% del manejo de residuos (Semadet, 2019). Sin embargo, siguiendo las mejores prácticas internacionales, esta cuenta no considera ni las emisiones asociadas a la deforestación equivalen a 4.7 millones de toneladas de CO_2eq, ni las absorciones de los bosques y selvas que permanecen en pie, que equivalen a 6.9 millones de toneladas de CO_2eq; tampoco consideran las emisiones asociadas a la producción de la energía consumida en el estado que no es generada dentro de los límites administrativos y que equivalen a 7.2 millones de toneladas de CO_2eq (Semadet, 2019).

Para detallar un poco más, es importante resaltar que las emisiones asociadas a al cambio de uso de suelo provienen de la deforestación que ha sido en promedio de 15 995 ha/año en el periodo 2001 a 2018, de las cuales el 81% pasan a tener una cobertura de praderas, presumiblemente para usarse como agostadero, y 15% para uso agrícola (Conafor, 2019).

Aunque esto no es exclusivo del Jalisco, en México cada uno de los tres órdenes de gobierno tiene atribuciones específicas y complemen-

tarias que están establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los ordenamientos que de ella emanan y, de manera subsecuente, los ordenamientos estatales y municipales los incorporan en sus normativas. Sin embargo, en la práctica muchas veces la implementación resulta compleja o hasta contradictoria. Además, el hecho de que ni en la Constitución y sus ordenamientos ni en los estatales se considera la sustentabilidad como un elemento sustantivo transversal, dificulta el establecimiento de vínculos causales y de responsabilidad a lo largo de las cadenas de acciones-resultados-impactos que afectan a la sociedad y al ambiente. Esta característica de diversidad de atribuciones de los gobiernos federal, estatal y municipales hace mucho más complejo el análisis y por supuesto, su resolución. Un ejemplo de esto se puede observar en lo ocurrido en San Gabriel en 2019 cuando se produjo una riada que provocó grandes destrozos en el área urbana (atribución municipal), debido a lluvias ocurridas en la parte alta de la cuenca por la quema del área forestal (atribución federal), presumiblemente para la siembra de agave o aguacate (atribución estatal) con probable involucramiento del crimen organizado (atribución federal), y posiblemente exacerbada por una infraestructura deficiente (atribución municipal y estatal).

Revisión de las acciones actuales del gobierno de Jalisco

Bajo el supuesto que la acción de un gobierno ante la sustentabilidad, y en este caso del cambio climático, debe estar basado en la administración de la complejidad, la agrupación de las secretarías en agendas más genéricas (coordinaciones generales) que las propias secretarías establecidas es un acierto, aunque tiene también sus puntos débiles. Por un lado, la agrupación en coordinaciones podría asegurar que existe una alineación de las orientaciones y una coordinación entre las acciones de las secretarías que la integran, pues agrupa intereses comunes, pero por otro lado la existencia de las coordinaciones también puede producir un efecto contrario entre las secretarías de coordinaciones distintas, reduciendo aún más la coordinación en temas clave.

En la administración 2018-2021 se integra en la coordinación de Gestión del Territorio a las secretarías encargadas del medio ambiente, del transporte, de la gestión del agua y de la infraestructura, lo que sin duda tiene efectos positivos importantes, pues establece la coordinación entre las actividades que ocurren en un mismo espacio. Sin embargo, esta división hace explícita la percepción de la falsa división entre el ambiente y el desarrollo al separar a la Semadet del desarrollo social, pero principalmente del desarrollo económico, que son la principal fuente de deterioro ambiental, como si, además, las actividades productivas no dependieran del entorno ambiental en el que se desarrollan. Esta debilidad es especialmente importante para el cambio climático pues desvincula al sector productivo de sus responsabilidades para la reducción de emisiones, pero, sobre todo, establece una división entre con la posibilidad de articular acciones que permitan a las poblaciones más vulnerables adaptarse a los efectos del cambio climático.

De acuerdo con lo establecido por el propio Gobierno del Estado las acciones ante el cambio climático están cubiertas desde cuatro dimensiones:

- La coordinación con compromisos climáticos globales e iniciativas de apoyo a la implementación.
- Los instrumentos de planeación que establecen las acciones a realizar en distintas áreas y aquellos que armonizan los compromisos y acciones de las distintas dependencias
- Los mecanismos de colaboración y coordinación entre distintas instituciones y niveles de gobierno para asegurar el diseño e implementación de acciones, así como para compartir información.
- Los instrumentos específicos de implementación de acciones, llamados de economía sostenible baja en carbono.

Coordinación con compromisos climáticos globales e iniciativas de apoyo a la implementación

Como elemento general de alineación de los instrumentos y acciones del Gobierno del Estado se encuentran las principales agendas globales y compromisos nacionales. Destacan entre estas el Acuerdo de París y el

compromiso de México establecido en su NDC, pues marcan la magnitud de los esfuerzos necesarios y la ruta para lograr los objetivos.

En este sentido, vale la pena resaltar que la Estrategia Estatal de Cambio Climático, que es la base para la formulación del Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático, utiliza la información científica más reciente disponible (IPCC, 2018) para alinear las metas estatales a las expectativas del Acuerdo de París, es decir, es necesario disminuir las emisiones en 45% para el año 2030 respecto a los niveles de 2010 y lograr la neutralidad en las emisiones para el año 2050 (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021). Este hecho, aunque pareciera ser el horizonte de planeación obligado a nivel internacional, hasta el momento solamente dos tercios de la economía global están cubierto con compromisos para alcanzar la neutralidad en carbono en 2050, ya sea como países, estados, ciudades o empresas, y, aun así, muchos de ellos no establecen mecanismos claros para lograrlo o no dirigen los recursos financieros suficientes (Black, *et al.*, 2021).

Instrumentos de planeación

En este apartado se pueden considerar también varios niveles de acción, aquellos instrumentos que establecen el camino o la ruta de acción para la mitigación y la adaptación, incluida la alineación con instrumentos de mayor jerarquía, así como los instrumentos que establecen las acciones en algún tema o sector específico con un nivel de detalle mayor.

En la primera categoría encontramos los instrumentos de mayor alcance temporal y de planeación, incluyendo la Estrategia Estatal de Cambio Climático (publicada en 2021), y las acciones específicas para esta administración Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático (lanzado a consulta pública en 2022). A nivel municipal también existen el Plan de Acción Climática Metropolitano de Guadalajara (Pacmetro), así como varios Programas Regionales y Municipales de Cambio Climático (PRCC y PMCC), que, aunque no son responsabilidad directa del Gobierno del Estado, si ha realizado inversiones y acompañamiento para lograrlos, pues además están establecidos como obligación para los municipios en la Ley para la Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco (LACC), y han sido un elemento para fortalecer institucionalmente a las juntas intermunicipales de medio ambiente.

En el segundo grupo, los instrumentos que abonan de manera específica a un sector, ya sea para la mitigación o para la adaptación al cambio climático, se encuentra la Estrategia Estatal sobre Biodiversidad 2030, la Estrategia Estatal para Reducir la Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (EEREDD), la Estrategia del Estado de Jalisco para la Integración de la Biodiversidad en los Sectores Agropecuarios, Pesquero-Acuícola y Forestal Visión 2020-203.

A manera de ejemplo, el proceso de preparación de la Estrategia Estatal para REDD, que comenzó desde la administración anterior se consolidó durante la presente. Cabe resaltar que la Estrategia REDD es un mecanismo que busca objetivos múltiples de mitigación, tal como su nombre lo sugiere, pero también de adaptación al promover actividades productivas sustentables en el sector rural y en armonía con los bosques y selvas del estado. Si bien el Gobierno del Estado ha realizado esfuerzos para avanzar en su implementación, aún es necesario fortalecer el involucramiento y acciones del sector agropecuario para incluir criterios de sustentabilidad y cambio climático en sus instrumentos de planeación, sobre todo en los operativos.

La existencia misma de estos instrumentos no resuelve el problema del cambio climático, pues no tienen necesariamente una vinculación programática con los presupuestos de cada dependencia, además de que algunos de ellos tienen un espectro temporal de vigencia únicamente para la administración que los realiza. Sin embargo, la creación de estos instrumentos sí establece las acciones que deben realizar las distintas dependencias del Gobierno del Estado y proporcionan una referencia para su seguimiento, tanto por parte del propio gobierno como de la sociedad civil. Otro aspecto positivo es que los procesos de trabajo para la creación establecieron mecanismos de comunicación y colaboración, probablemente más allá de los formalmente establecidos, entre dependencias tanto del Gobierno del Estado como de los municipios, así como con otros actores, para articular expectativas y acciones establecidas en cada instrumento.

Mecanismos de colaboración y coordinación

El Gobierno del Estado ha utilizado una fórmula similar a la del Gobierno Federal en donde establece desde la Ley una Comisión Interinstitucional

de Cambio Climático (CICC) como la estructura de coordinación entre las distintas secretarías para asegurar la transversalidad de la planeación y la ejecución de las acciones de mitigación y adaptación. Aunque la conformación de la CICC en Jalisco está ordenada desde 2015 en la Ley para la Acción ante el Cambio Climático de Jalisco se instaló hasta 2019 en la presente administración.

Otro mecanismo de colaboración y coordinación son las Juntas Intermunicipales para la Gestión del Medio Ambiente (JIMA), que han sido conformadas entre municipios vecinos para enfrentar situaciones comunes desde un enfoque de sustentabilidad ampliando la capacidad individual de cada municipio para actuar en situaciones que muchas veces trascienden las fronteras administrativas. Uno de estos temas es, sin duda, el cambio climático, en específico los mecanismos a través de los cuales se pueden eliminar las causas de la deforestación y degradación, así como aumentar la resiliencia de la sociedad y los sistemas productivos.

Además, el Gobierno del Estado ha establecido un mecanismo con el sector privado para la promoción de acciones hacia la sustentabilidad llamado Alianza Empresarial por el Clima, que además cuenta con el apoyo de organizaciones de talla internacional (South Pole, el Instituto de Recursos Mundiales [WRI México], Pacto Mundial México, Carbon Disclosure Project Latinoamérica [CDP] y World Wildlife Fund [WWF] México), así como apoyo financiero de la Embajada del Reino Unido en México. Esta alianza pretende apoyar al sector privado en el establecimiento de medidas basadas en ciencia para la mitigación del cambio climático. Las funciones de esta alianza pueden considerarse como un factor necesario para promover cambios en el sector privado, pero no son suficientes pues asume que las empresas asumirán voluntariamente el viraje en la forma de actuar.

Instrumentos específicos de implementación

Uno de los elementos más importantes es el conjunto de acciones que directamente reducirán las emisiones de gases de efecto invernadero y las que ayudarán a las comunidades y ecosistemas a adaptarse al cambio climático. Estas acciones podrían ocurrir en aislamiento, pero pueden ser

mucho más efectivas y duraderas sí están en conjunto con modificaciones legales, de planeación y de financiamiento.

Tal como se mencionó, el 42% de las emisiones de GEI del estado provienen del transporte, 19% de la ganadería, y magnitudes muy parecidas se originan en la deforestación y en la generación de electricidad (aunque se genere en otro estado). Esto indica dónde debería ponerse un mayor énfasis para la mitigación.

En el tema del transporte es de destacar, inicialmente la creación de la Secretaría de Transporte con un esfuerzo explícito por mejorar las condiciones del transporte público tanto en el área metropolitana de Guadalajara como en otras ciudades (regularización de rutas, ampliación de rutas, sustitución de autobuses) y ampliando las opciones disponibles (línea 3 del tren ligero, Mi Macro), así como la promoción a opciones distintas al automóvil privado como la bicicleta a través de la construcción de ciclovías. Sin embargo, estos esfuerzos todavía no son suficientes pues en la zona metropolitana de Guadalajara continúan las condiciones que facilitan el uso del automóvil, aunque el Imeplan y sus municipios han implementado acciones para desincentivar su uso. Es revelador que las calles y avenidas ocupan el 21% de la superficie de la metrópoli, para uso de 2.5 millones de vehículos automotor, de los cuales 1.7 millones son automóviles (casi un auto por cada 3 habitantes), siendo que solamente el 15% de los viajes son realizados en automóvil privado (Imeplan, 2021). Dado que la información más reciente sobre las emisiones de GEI es de 2017, hace falta conocer datos más actualizados para determinar la efectividad de estas acciones tanto en la mitigación del cambio climático como en otros rubros como la contaminación del aire, ruido, disminución de la desigualdad, entre otros factores.

La deforestación y degradación forestal, que tiene consecuencias muy diversas, destacándose la pérdida de servicios ecosistémicos como la regulación del flujo y calidad del agua, el control de la temperatura, la conservación de la biodiversidad ha alcanzado niveles altos en los últimos años, por lo que, en alineación con los compromisos emanados de la CMNUCC, México y Jalisco han preparado una estrategia específica para su atención. Esta estrategia se ha consolidado en el estado a través de la promoción de cadenas productivas libres de deforestación. Una de ellas está vinculada a la carne, pues la mayor parte de la deforestación da paso al establecimiento de praderas para la cría de ganado, principalmente vacuno. Con este pro-

yecto se pretenden aumentar la productividad de las zonas de agostadero a través de su transformación en sistemas silvopastoriles para asegurar la producción de ganado a la vez que se aumenta la cobertura forestal, ayudando a demás a contener el avance de la deforestación.

El otro mecanismo en el sector agropecuario está vinculado a la siembra de agave para la producción de tequila, que en conjunto con el Consejo Regulador del Tequila crearon el sello Agave Responsable Ambiental como una forma de garantizar que el tequila producido proviene de plantaciones de agave que no produjeron deforestación.

Dado que estas acciones apenas comienzan a consolidarse es difícil observar cambios contundentes ahora, por lo que se esperaría que en los próximos años puedan observarse los efectos que han logrado. Como un factor que puede poner en riesgo su éxito está el hecho de que estas acciones se insertan en un clima de inseguridad importante en donde el crimen organizado juega un papel cada vez más importante en el aprovechamiento —no sustentable— de los ecosistemas, propiciando su degradación (del Castillo, 2022).

Jalisco se jacta desde hace varios años de ser el gigante agroalimentario de México. Si consideramos el valor de la producción está solamente atrás de Michoacán (SADER, 2021). Sin embargo, un análisis desde la sustentabilidad nos cuenta una historia diferente, pues además de que el 15% de la deforestación se produce para dar paso a cultivos agrícolas, el 15% de la población en Jalisco no tiene acceso a una alimentación nutritiva y de calidad, mientras que el 42% de la población está por debajo de la línea de pobreza por ingresos (Coneval, 2021). Este hecho pone en evidencia el modelo de extracción que impera en el estado en detrimento de la población y ecosistema locales.

Finalmente, uno de los instrumentos que puede tener el mayor impacto en el que ya está trabajando el Gobierno del Estado es la regulación de las emisiones de gases de efecto invernadero a través de dos mecanismos complementarios: el impuesto al carbono para crear un incentivo económico que limite las emisiones y por otro lado un mercado local de carbono para, por un lado, que las entidades que emiten gases de efecto invernadero puedan compensar las emisiones que no logren reducir y, por otro lado, fomentar proyectos que aseguren que se ha dejado de emitir o que se captura carbono de la atmósfera. Estos dos mecanismos pueden funcionar de la mano con un mecanismo que financie el cambio de prácticas, tanto en el sector productivo que emite, como en el que tiene la capacidad de

mitigación, a través, por ejemplo, del todavía incipiente Fondo Estatal de Protección al Ambiente de Jalisco. La operación conjunta de estos tres instrumentos puede ser un factor determinante en el logro de los objetivos de mitigación sí se alcanzan precios por encima de los que actualmente dominan los mercados regulados y voluntarios.

Balance final

Analizar la sustentabilidad no es tarea simple pues, además de los múltiples vínculos con diversos temas, los resultados o mejoras de las políticas y acciones tomadas no suelen verse reflejadas en el corto plazo, sino que toma tiempo para que los cambios sean tangibles, sobre todo para personas que no tienen la experiencia en identificar las pequeñas desviaciones del rumbo que permitirán a la larga una mejora de las condiciones.

Si bien en la presente administración estos grandes cambios en el estado de los ecosistemas o en la sustentabilidad no son evidentes, sí existen diversas acciones y políticas que nos indican una intencionalidad en el cambio de rumbo y que, al estar institucionalizadas, tienen posibilidades de que permanezcan en el tiempo y que logren los cambios para los que fueron diseñadas o que si bien podrían no ser suficientes por sí mismas, sí establecen un cambio de paradigma en la forma en que el Estado aborda el problema. Entre estas acciones se pueden destacar las siguientes:

Acciones para la contención de la deforestación y la degradación de ecosistemas proveniente de cadenas de valor del agave y la carne.

Incorporación de criterios de cambio climático y biodiversidad en las actividades agropecuarias, al menos en instrumentos de planeación como la Estrategia Estatal para la Integración de la Biodiversidad en los Sectores Agropecuarios, Pesquero-Acuícola y Forestal Visión 2020-203.

Acciones complementarias a las establecidas por el Gobierno federal sobre cambio climático.

Aún con los aciertos que ha tenido la presente administración, y asumiendo que se cumple con las acciones establecidas en el PEACC, todavía quedan algunos aspectos que hace falta fortalecer:

Aumentar la capacidad de Profepa y otras instituciones para la inspección y vigilancia de las obligaciones de los particulares. Esto puede incluir

un acuerdo con la federación (Profepa) para transferir al estado responsabilidades que permitan incluir temas de responsabilidad federal pero que requieren atención inmediata o coordinada con el estado.

Aunque ya está considerado en la LACC, hace falta mejorar los mecanismos de transparencia y acceso a la información para que sean proactivos y la información esté disponible en todo momento a la población. También es necesario mejorar los procedimientos de acceso a la justicia vinculados a conflictos socioambientales.

Atención a conservación de los ecosistemas marinos y su potencial captura de carbono. Aunque los Ordenamientos Ecológicos del Territorio los mencionan, no hay un esfuerzo sostenido, en parte porque la atención es una atribución federal.

Mayor integración de consideraciones de cambio climático y sustentabilidad en políticas públicas a cargo de otras secretarías además de Semadet, que obliguen y dirijan la actuación del sector privado y particulares hacia la sustentabilidad, principalmente en el sector agropecuario, industrial y de transporte.

Sistema Estatal de Información ante el Cambio Climático para que cumpla con el objetivo de registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental estatal (artículo 46 de la LACC).

Mayor seguimiento y acompañamiento a la ejecución de acciones estatales y municipales, tal como lo establece la LACC, pues hasta el momento los Programas Municipales no se han posicionado como un elemento medular de la planeación del desarrollo, dado que los que se han desarrollado no han logrado ser actualizados con las nuevas administraciones municipales, no se han reportado los avances en su implementación a la CICC, ni se han desarrollado en coordinación con los Programas Municipales de Desarrollo, registro estatal de emisiones y transferencia de contaminante, así como la consolidación de un mercado local de carbono.

Referencias

BLACK, R., Cullen, K., Fay, B., Hale, T., Lang, J., Mahmood, S. y Smith, S. M. (2021). *Taking Stock: A global assessment of net zero targets, Energy & Climate Intelligence Unit and Oxford Net Zero.*

BRUCKNER, B., Hubacek, K., Shan, Y. *et al*. (2022). Impacts of poverty alleviation on national and global carbon emissions. *Nat Sustain,* 5, pp. 311-320. En https://doi.org/10.1038/s41893-021-00842-z

Conafor (2019). Tasa de deforestación bruta en Jalisco (infografía). Comisión Nacional Forestal. En https://idefor.cnf.gob.mx/interactive/documents

Coneval (2021). Medición de pobreza 2020. Jalisco. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. En https://www.Coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Jalisco/Paginas/Principal.aspx

DEL CASTILLO, A. (2022). Violencia de cárteles y desdén gubernamental ponen a prueba al manejo forestal comunitario. Series de Mongabay: Comunidades forestales en México. En https://es.mongabay.com/2022/08/violencia-de-carteles-y-desden-gubernamental-ponen-a-prueba-al-manejo-forestal-comunitario-mexico/

Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Estrategia Estatal de Cambio Climático, Visión 2050. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet).

HSU, A., Widerberg, O., Weinfurter, A., Chan, S., Roelfsema, M., Lütkehermöller, K. y Bakhtiari, F. (2018). Bridging the emissions gap - The role of non- state and subnational actors. En *The Emissions Gap Report 2018. A UN Environment Synthesis Report.* United Nations Environment Programme. Nairobi.

Imeplan (2021). Estrategia Metropolitana de Movilidad Emergente. Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo de la zona metropolitana de Guadalajara.

IPCC (2018). Resumen para responsables de políticas. En *Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza*.

IPCC (2021). Summary for Policymakers. En V. Masson-Delmotte *et al.* (eds.), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental PANel on Climate Change* (pp. 3-32). Cambridge, Reino Unido y Nueva York. Cambridge University Press. En doi:10.1017/9781009157896.001

IPCC (2022). Summary for Policymakers. En H. O. Pörtner *et al.* (eds.), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group ii to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.

LENTON, T., Rockström, J., Gaffney, O., Rahmstorf, S., Richardson, K., Schellnhuber, W. y Schellnhuber, H. (2019). Climate tipping points- too risky to bet against. *Nature,* 575, 592-595.

PÉREZ-LOZANO, L. G. (2021). Los desiertos alimentarios en el Área Metropolitana de Guadalajara. Metodología para la localización de las zonas en situación de inseguridad alimentaria y el aumento de su vulnerabilidad a partir de la Pandemia covid-19 (Trabajo de obtención de grado, maestría en Ciudad y Espacio Público Sustentable). Tlaquepaque. ITESO.

RAWORTH, K. (2012). A safe and just space for humanity, can we live within the doughnut? Oxfam discussion papers. En https://www.oxfam.org/en/research/safe-and-just-space-humanity

SADER (2021). Anuario estadístico de la producción ganadera. Sistema de Información Agrícola y Pecuario. En https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/

Semadet (2019). Actualización del Inventario Estatal de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero de Jalisco, 2017. En http://Semadet.gob.mx

UNEP (2021). *Emissions Gap Report.* United Nations Environment Program.

31. Los gobernadores del estado frente al espejo de la opinión pública en el periodo de 2001

Yasodhara Silva Medina

Inquietudes teóricas sobre el concepto, la formación y la composición de la opinión pública

El concepto de opinión pública ha sido ampliamente estudiado, aunque esto no significa que exista un consenso sobre su abordaje teórico y empírico, sino diversas formas de entenderla y dar cuenta de sus dimensiones, aquellos factores que inciden en su formación y las maneras en que esta se vincula con la democracia, las teorías de la representatividad, el comportamiento político, la gobernabilidad democrática y la legitimidad política (Meyer, 2020). A esto habría que añadir los debates que han tenido lugar sobre las posibilidades, alcances y limitaciones para su medición.

Ya Habermas (2016) ponía en relieve dentro de su análisis sobre la transformación de la vida pública de la sociedad burguesa de los siglos XVIII y XIX en Inglaterra, Francia y Alemania, la lucha de opiniones distribuida más o menos discursivamente y mediada por la cultura, la información y el entretenimiento, en donde los intereses en competencia juegan un papel importante en la confrontación por el poder de las esferas pública y privada, sin dejar de advertir que su perspectiva histórica alude a una democracia ilustrada al analizar la relación entre "Estado y sociedad". En este sentido, Habermas (1994) destaca la necesidad de observar los cambios en las relaciones sociales y las funciones críticas de los medios en los procesos comunicativos en contextos autorregulados

que pueden por un lado facilitar la producción de discursos más o menos horizontales e inclusivos, o bien, por otro lado, que buscan movilizar el poder adquisitivo, la lealtad o el conformismo cuando se quiere influir en las decisiones de consumidores, votantes o clientes según el rol asignado a los ciudadanos.

En una revisión histórica que hacen Freidenberg, D'Adamo y García (1999) de definiciones amplias y generales, así como estrechas y específicas, sobre opinión pública desde la antigüedad clásica hasta autores más próximos a la actualidad, desde Platón a Sartori en el primer caso y desde Aristóteles a Dader en el segundo, recogen una diversidad de referencias en torno a preferencias, juicios, actitudes, posiciones, pareceres que remiten a sujetos, objetos y ámbitos distintos que conviene distinguir para reconocer los contextos en los que se analiza el papel de la opinión pública.

En el caso de Sartori (1998), los sujetos que sostienen la opinión son "un público o multiplicidad de públicos cuyos estados mentales difusos interactúan con los flujos de información sobre el estado de la cosa pública" y también resalta el carácter de los pareceres que no requieren pruebas, lo cual lleva a pensar en el resultado de procesos comunicativos situados social e históricamente. Por su parte, Maquiavelo (2021) se refiere a la opinión pública como la imagen que los súbditos tienen del príncipe, por lo que su objeto se vuelve mucho más acotado.

Luis F. Aguilar (2017) dibuja una línea divisoria entre la filosofía política de tradición liberal, que concebía a la opinión pública como respuesta institucional al problema de la formación de la decisión política de Estado, y la concepción contemporánea, que hace imposible imaginar la opinión pública como consenso general alrededor de un estado de derecho abocado a la defensa de las libertades individuales y, más bien, plantea una arena que se caracteriza por la pluralidad y la diferencia política convertida en la responsable del procedimiento de producción democrática de los decisores a través de su elección, así como de la crítica o apoyo a leyes, planes y programas a los que llama la sustancialidad de las decisiones políticas.

La formación de la opinión pública la atribuye Sartori (2007) a tres posibles procesos, ya sea por "descenso en cascada desde las élites hacia abajo, agitación desde la base hacia arriba o identificación con los grupos de referencia", lo cual representa el reconocimiento de vías alternas de dominación, resistencia y horizontalidad, que no desconoce la comple-

jidad planteada por Lippmann (2003) del mundo que se debe afrontar políticamente y el cual queda muchas veces se encuentra fuera del alcance, visión y comprensión de la sociedad que entonces tiene la necesidad de investigarlo, narrarlo e imaginarlo, es decir, hacer imágenes mentales sobre ese mundo que afecta el suyo.

Esta misma preocupación sobre las dificultades de acercar los asuntos públicos a la ciudadanía en general ha sido común en los estudios sobre cultura política. Sin embargo, trabajos empíricos como el de Hutchings (2003) quien utilizó datos de encuestas y análisis de contenido sobre campañas al senado y gubernaturas de Estados Unidos, le permitieron concluir que existen dos condiciones que permiten que las personas actúen como ciudadanas bien informadas y atentas a sus responsabilidades, las cuales apuntan a que los medios y actores políticos ofrezcan información suficiente sobre asuntos particulares y que la ciudadanía perciba que estos son importantes.

Durante la década de los noventa del siglo XX, se generaron discusiones importantes a nivel internacional sobre el uso frecuente que empezaba a generalizarse en gran parte de los países industrializados de las encuestas para medir la opinión pública con respecto a las críticas que habían hecho antes autores como Foucault, Habermas y Bourdieu, cuyas reflexiones abrían preguntas alrededor de su validez y lo que podría constituirse como opinión pública, lo que la afecta, a su vez, lo que ella puede afectar, así como las afectaciones individuales de los encuestados y su difusión (Beniger, 1992; Herbst, 1992; Parkin, 1995).

Cabe recordar que Bourdieu fue un crítico severo del funcionamiento y funciones de las encuestas de opinión al cuestionar tres supuestos, el primero que considera que todo el mundo tiene una opinión y que la producción de una opinión está al alcance de todos, el segundo relacionado a suponer que todas las opiniones tienen el mismo peso sin reconocer su fuerza real en una estructura de clases y el tercero sobre la formulación de preguntas que suponen un consenso sobre los problemas (Bourdieu, 1992).

Aunque Bourdieu mostró su preocupación principal por los intereses que podrían guiar el proceso de investigación y sesgar los modos de preguntar y publicar resultados (para generar una ilusión de opinión pública que escondiera el sistema de fuerzas y tensiones detrás de las demandas sociales), se suman otras inquietudes en torno a las desigualdades de repre-

sentación de las preferencias ciudadanas ubicadas en distintas posiciones sociales, entre ricos y pobres, a la hora de encontrar la atención y respuesta por parte de los gobiernos.

Para abordar aproximaciones empíricas a este último problema, se puede citar el trabajo de Traber, Hänni, Giger, Breunig (2022), en el cual los autores analizan las prioridades políticas expresadas por la población desagregada por distintos estratos sociales con datos del Eurobarómetro, entre 2002 y 2016, comparado con las agendas de diez países europeos y sus hallazgos indican que sí existe "una respuesta desigual hacia las prioridades de los ricos y no de los pobres" y resaltan cómo esta tendencia aumenta el potencial del descontento social y la erosión de la legitimidad democrática.

La complejidad de implicaciones y la heterogeneidad de los márgenes de comprensión conceptual sobre la opinión pública también se presentan cuando se trata de definir la percepción ciudadana, en tanto se acentúan los aspectos explicativos o su composición a partir de una combinación de conocimientos, creencias y experiencias individuales y colectivas que la originan e influyen en los niveles de acuerdo, satisfacción, confianza, así como los marcos valorativos que se llegan a configurar bajo una serie de variables perceptuales en respuesta a rasgos asociados a factores de riesgo, justicia, eficacia, entre otros que influyen en sus posiciones frente a los temas públicos y la evaluación de desempeño de autoridades de gobierno.

El interés de dar seguimiento a los comportamientos de la opinión pública y las percepciones ciudadanas son particularmente importantes dentro de sociedades democráticas en respuesta a sus supuestos relacionados con entornos de deliberación, pluralidad y legitimación política que forman parte de sus reglas del juego, aun frente a las evidentes deficiencias que mantienen vivos los retos de alcanzar modelos de representación más eficaces como la teoría los propondría.

Orígenes y contextos en la construcción de agendas de investigación a través de encuestas

Antes de proseguir con la discusión sobre la presencia de los estudios demoscópicos y su relación con los contextos democráticos, es importante traer a la memoria los orígenes y antecedentes de las encuestas en materia

de investigación social que se remontan al siglo XVII y XVIII con apoyo de las escuelas estadísticas de los aritméticos políticos ingleses y la alemana. La escuela inglesa interesada en recoger datos no sólo económicos y demográficos, sino sociales para intentar descubrir regularidades de la misma forma que se hacía con los fenómenos naturales, mientras que en el caso de la escuela estadística alemana comprendida dentro de un enfoque de geografía política buscaba una mirada comparativa de datos demográficos, socioeconómicos y políticos de diferentes países (Cea D'Ancona, 2001).

En los siglos XVIII y XIX, su aplicación encontró en los reformadores sociales europeos de la época un vehículo de movilización política para "exigir medidas concretas de reforma social" al mostrar las condiciones de vida y trabajo de la clase obrera, así como de forma más amplia sobre los problemas sociales de la época (Cea D'Ancona, 2001). En el siglo XX, durante la tercera y cuarta década, los ejercicios estadísticos se extienden como herramienta de medición en procesos electorales en Estados Unidos y otros países occidentales (Ai Camp, 1997; Basáñez, 2000; Abundis, Penagos y Espinoza, 2014).

Asimismo, desde distintas disciplinas sociales como sociología, ciencia política, psicología social, comunicación se abren importantes líneas de investigación sobre procesos de la comunicación, el cambio social y valores de la cultura cívica y política con el fin de medir los efectos de los medios masivos en la opinión pública y actitudes favorables a los principios democráticos o por el contrario hacia los totalitarismos que dejaron tantos temores tras la Primera y Segunda Guerra Mundial. En 1947 se crea la Asociación Mundial de Opinión Pública (WAPOR, por sus siglas en inglés), aunque ya previamente existían revistas especializadas como *Public Opinion Quarterly* que se publica desde 1937 originalmente bajo el auspicio de la Universidad de Princeton y actualmente es editada por Oxford University Press para la Asociación Americana de Investigación de la Opinión Pública.

La década de los setenta también del pasado siglo XX fue importante en algunos países del mundo como Estados Unidos y Europa para la creación de agendas nacionales de investigación como las encuestas generales sociales o el Eurobarómetro realizado a partir de 1973 bajo el auspicio de la Comisión Europea. Posteriormente en los años ochenta se amplía la integración de redes regionales y globales para ampliar los marcos del análisis comparado como la Encuesta Mundial de Valores, el Programa Internacio-

nal de Encuestas Sociales, así como los barómetros de las regiones de Asia, África y países árabes que se han sumado a estos esfuerzos de forma más reciente en el siglo XXI.

En México, la realización de estudios de opinión aparece de forma más intensiva con la transición democrática caracterizada por escenarios de competencia electoral, en donde para las elecciones presidenciales de 1988 y 1994 contaron con la participación nacional e internacional de una decena de hacedores de encuestas que vieron a los ejercicios estadísticos preelectorales como instrumentos para prevenir cualquier intención de fraude o manipulación de los resultados electorales.

Antes de este periodo, se tiene registro de algunos estudios, entre los cuales se encuentra el trabajo clásico sobre cultura cívica en México de Almond y Verba (1963), investigaciones realizadas por Laszlo Radvanyi quien fundó en 1938, el Instituto Mexicano de Opinión Pública y una serie de estudios publicados en 1987 sobre los valores de los mexicanos coordinados por Enrique Alduncin con financiamiento del Banco Nacional de México (Basáñez, 2000; Kuschick, 2002). A esto habría que agregar que en la década de los 90 del siglo pasado se fundaron en México revistas de difusión de encuestas de circulación nacional como *Este País*, así como *Voz y Voto*, a las cuales se han sumado otras que a través del tiempo han explorado las percepciones de los mexicanos sobre una gran diversidad de temas sociales, culturales, económicos y políticos. Como parte del proceso de profesionalización del campo demoscópico en México se fundan en esta misma década asociaciones con el propósito de establecer criterios y estándares metodológicos, como fue el caso de la Asociación Mexicana de Agencias de Inteligencia de Mercado y Opinión A. C. (AMAI) en el año 1992.

A la par, en el contexto de la región de América Latina, el Latinobarómetro lleva a cabo su primera oleada en el año de 1995 para inaugurar una agenda sostenida de investigación comparada con periodicidad anual a través de encuestas con la participación de los primeros ocho países, entre ellos México, que después se ampliaría a una participación de manera relativamente estable en 18 países para ofrecer indicadores de opinión pública sobre percepciones en torno a la situación económica, política y social. El Latinobarómetro, al igual que otros proyectos de investigación comparada a través de encuestas en otras regiones del mundo han destacado el incremento gradual de los síntomas de desafección de las sociedades

contemporáneas hacia la democracia, inquietud que dio lugar a un periodo de estudios que buscaban factores explicativos de correlación entre variables relacionadas a la percepción de la incapacidad de la democracia para mejorar las condiciones económicas o los contextos de inseguridad pública en la región.

Los resultados obtenidos por el Latinobarómetro que fueron publicados en 2021 y que corresponden a 2020 durante el primer año de la pandemia por la covid-19, mostraron después de una década (2010 a 2018) que el apoyo a la democracia detuvo su declive, aunque para el caso de México habría que mencionar que es el segundo país en la región después de Paraguay con el porcentaje más alto de población (24.6%) que opina que "en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible", lo que se relaciona con otras actitudes hacia la democracia relativas al nivel de satisfacción con la misma, la valoración de su calidad, capacidad para resolver problemas y el grado de garantía de derechos.

El informe de 2021 titulado "Adiós a Macondo" es contundente al decir "una ola recorre América Latina consecuencia del egoísmo de las élites, es la ola de la escasez de mayorías", también afirma que "la crítica de los ciudadanos a la democracia es una demanda de democracia" y pone de manifiesto que los presidentes tienen la mitad de aprobación que tenían hace una década (Latinobarómetro, 2021), la cual se explica de forma más detallada en las siguientes anotaciones que hace el documento:

> [...] los latinoamericanos ya no toleran los gobiernos que defienden los intereses de unos pocos, la concentración de la riqueza, la escasez de justicia, la debilidad de las garantías civiles y políticas, así como la tardanza en la construcción de garantías sociales. El abuso de poder, los privilegios, la restricción de la pluralidad están en el corazón de la demanda de igualdad ante la ley, de respeto, de dignidad (Latinobarómetro, 2021).

Estudios a través de encuestas en Jalisco

Después del breve repaso de algunos de los antecedentes sobre el estudio de la opinión pública a nivel internacional y nacional, resulta pertinente identificar el camino recorrido en el caso del estado de Jalisco. De tal mane-

ra que una de las semillas se puede identificar en los primeros trabajos realizados al interior del Departamento de Estudios Regionales-INESER del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara. Fue en el año de 1989 cuando se dieron los primeros pasos para la integración de un equipo de investigadores en el Departamento de Estudios Regionales-INESER que coordinarían la realización de una serie de estudios de percepción dentro de la comunidad universitaria para conocer las opiniones alrededor del proyecto de creación de la red universitaria en el estado de Jalisco y otros temas de interés institucional.

Estos trabajos son el germen de lo que después se convertiría en el Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Guadalajara que pronto incursionó en investigaciones sociales y político-electorales primero en el estado de Jalisco y después en todo el país con una participación muy intensa en la medición de demandas sociales, evaluaciones de gobierno y preferencias partidistas en diferentes escalas nacional, regional, estatales, municipales y distritales. A nivel local, logró el reconocimiento y credibilidad a partir de sus resultados que anticipaban la alternancia en el gobierno estatal por primera vez en la elección para gobernador en el año de 1995.

En la actualidad, la Universidad de Guadalajara cuenta con una vertiente de estudios de opinión, actitudes y valores a través del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED) en donde se han realizado encuestas de cobertura estatal que forman parte de la iniciativa de diagnóstico y prospectiva que tiene el objetivo de contribuir a la construcción de una visión estratégica de desarrollo "Jalisco a Futuro" desde 1999 y sus sucesivas actualizaciones en donde se exploran cinco ejes temáticos: 1. prosperidad y bienestar, 2. cohesión social para el desarrollo, 3. seguridad pública y justicia penal, 4. sustentabilidad, población y territorio, así como 5. gobierno eficiente y política democrática.

Otros esfuerzos importantes de investigación se han llevado a cabo en torno al acceso y exposición mediática como los realizados por Francisco Aceves (1995), Pablo Arredondo (2000, 2001, 2002, 2006) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Silva y Palau, 2016), así como estudios sobre valores de la población jalisciense en diversas esferas de la vida como la familia, el trabajo, empresa y mercado, la religión y la

política con posibilidades de un análisis diacrónico al tratarse de encuestas estatales que han sido replicadas en cuatro periodos de tiempo en 1997, 2005, 2012 y 2017 (Cortés, 2019).

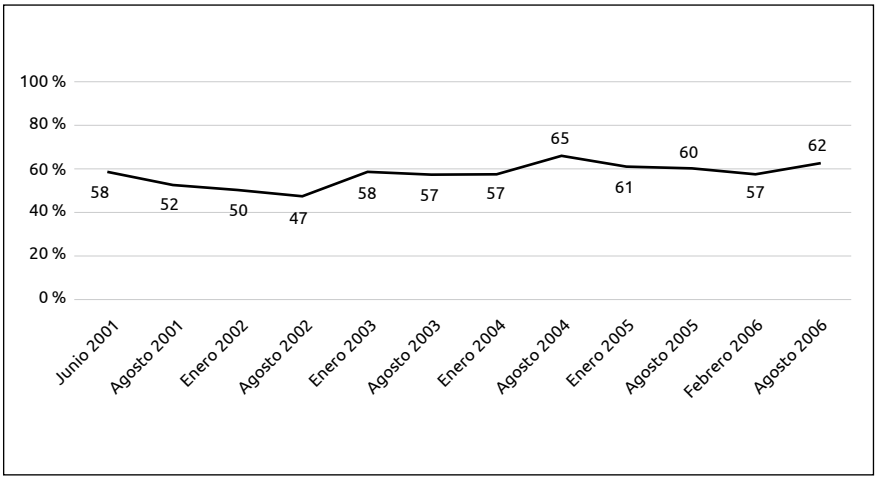
El observatorio ciudadano Jalisco Cómo Vamos es otro organismo que contribuye bianualmente desde el año 2010 con la generación de información de la percepción sobre la calidad de vida en el Área Metropolitana de Guadalajara, lo que hace posible la comparación en el tiempo de indicadores puntuales que son útiles para observar su evolución y contrastar con las políticas públicas que se han puesto en marcha en la ciudad y en donde hasta la fecha se han aplicado ocho encuestas con representatividad estadística para seis de los diez municipios metropolitanos que representan el 96.7% de la población adulta metropolitana y 61.7% de la población adulta en el estado de Jalisco.

Al conjunto de fuentes alternativas de información mencionadas sobre las percepciones se encuentra el amplio repertorio de encuestas que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuyas muestras en algunos casos permiten inferencias con representatividad estadística para el estado de Jalisco, así como estudios de percepción que realiza el Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IEEGJ). Un ejemplo es la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021 (ENCIG) realizada por el INEGI en el año 2021, en la que sus resultados muestran que la mayoría de la población jalisciense únicamente otorga su confianza a 11 de 25 instituciones. La confianza más alta la alcanzan la familia (87.4%), los compañeros de trabajo (81.2%) y las universidades públicas (78.7%), mientras en el otro extremo se encuentran los partidos políticos (26.8%), los policías (35.1%) y las cámaras de diputados y senadores (35.8%).

Comparación de resultados de evaluaciones de gobierno de las cuatro administraciones estatales más recientes en Jalisco

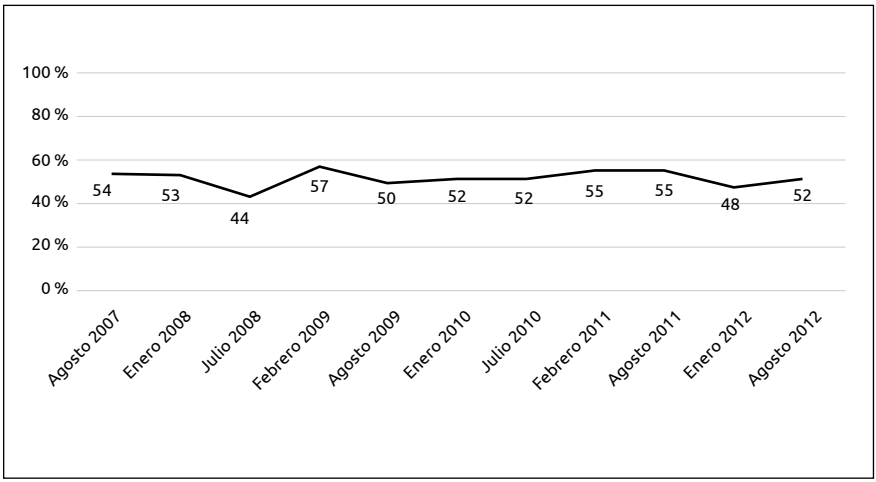
Una herramienta de evaluación que contempla la percepción ciudadana en torno al desempeño gubernamental son las encuestas que miden la aprobación de autoridades en los diferentes ámbitos de gobierno tanto federal, estatal como municipal. El periódico *Mural* que pertenece al gru-

po Reforma durante las tres pasadas administraciones estatales en Jalisco realizó encuestas semestrales que analizan la evolución de las valoraciones que mantuvo la ciudadanía durante cada periodo sexenal como se puede apreciar en las siguientes gráficas:



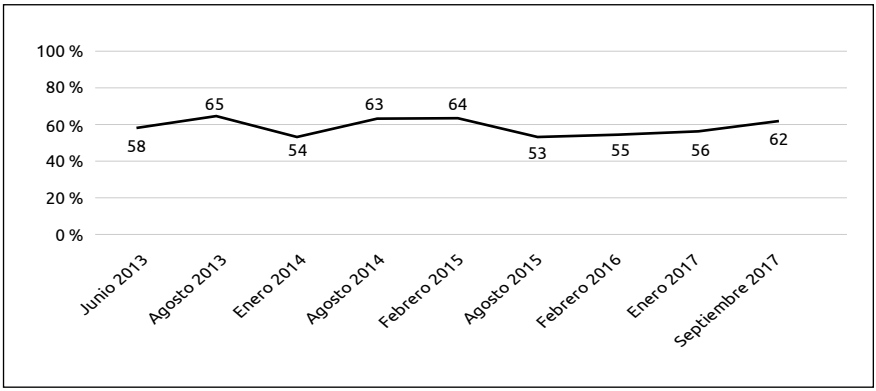
Gráfica 31.1. Porcentaje de aprobación del gobernador Francisco Ramírez Acuña durante el periodo de aplicación de encuestas comprendido de 2001 a 2006

Fuente: elaboración propia con datos de resultados publicados por el periódico *Mural*.



Gráfica 31.2. Porcentaje de aprobación del gobernador Emilio González Márquez durante el periodo de aplicación de encuestas comprendido de 2007 a 2012

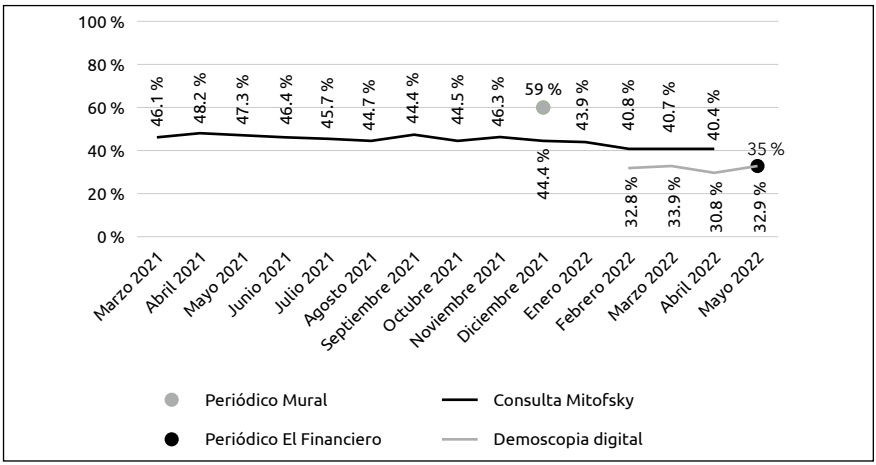
Fuente: elaboración propia con datos de resultados publicados por el periódico *Mural*.



Gráfica 31.3. Porcentaje de aprobación del gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz durante el periodo de aplicación de encuestas comprendido de 2013 a 2017

Fuente: elaboración propia con datos de resultados publicados por el periódico *Mural*.

A diferencia de la agenda de evaluación semestral que el periódico *Mural* sostuvo en los tres periodos anteriores, durante la administración del gobierno estatal bajo la titularidad de Enrique Alfaro Ramírez, solo se cuenta con la encuesta estatal realizada en diciembre de 2021 y publicada en enero de 2022, por lo que en el siguiente gráfico se complementa la información con otras encuestas realizadas y que se encuentran disponibles públicamente.



Gráfica 31.4. Porcentaje de aprobación del gobernador Enrique Alfaro Ramírez a partir de marzo de 2021

Fuente: elaboración propia con datos de resultados publicados por el periódico *Mural*, Consulta Mitofsky, periódico *El Financiero* y *Demoscopia Digital*.

Cabe señalar que las encuestas estatales que realiza el periódico *Mural* son presenciales en viviendas, con tamaños de muestra en la mayoría de las veces de alrededor 800 casos, mientras Consulta Mitofsky y Demoscopia Digital utilizan medios digitales que requieren un tratamiento de postestratificación para generar estimaciones con base en parámetros poblacionales y en el caso de periódico *El Financiero* se realizó de forma telefónica incluyendo telefonía fija y celular para ampliar su cobertura.

A continuación, se muestran datos que resumen los niveles de aprobación obtenidos durante sus periodos de gobierno, los exgobernadores Ramírez Acuña, González Márquez y Sandoval Díaz, así como el último año de la primera mitad del sexenio de Alfaro Ramírez. Con las advertencias metodológicas que suponen modos de administración distintos para la aplicación de las encuestas que inciden en la cobertura poblacional, se pueden observar similitudes en los porcentajes de aprobación obtenidos por Consulta Mitofsky, periódico *El Financiero* y *Demoscopia Digital* que muestran que durante el periodo de observación correspondiente al gobierno actual presenta niveles de aprobación inferiores a los de sus antecesores.

Cuadro 31.1. Porcentajes de población que aprobaron el desempeño de gobierno de acuerdo con resultados de encuestas estatales en las cuatro últimas administraciones en el Estado de Jalisco

Gobernador del Estado de Jalisco	Periodo de gobierno	Porcentaje de población que otorgó su aprobación al desempeño de gobierno		
		Valor mínimo	Valor máximo	Valor Promedio
Enrique Alfaro Ramírez	A partir del 6 de diciembre de 2018	30.8%	59.0%	42.6%
Jorge Aristóteles Sandoval Díaz	1 de marzo de 2013 al 5 de diciembre de 2018	53.0%	65.0%	59.0%
Emilio González Márquez	1 de marzo de 2007 al 28 de febrero de 2013	44.0%	57.0%	52.0%
Francisco Ramírez Acuña	1 de marzo de 2001 al 21 de noviembre de 2006	47.0%	65.0%	57.0%

Fuente: elaboración propia con datos de resultados de la publicación de resultados del periódico *Mural* en el caso de las encuestas relativas a los periodos de los exgobernadores Francisco Ramírez Acuña, Emilio González Márquez y Jorge Aristóteles Sandoval Díaz. En el caso del gobernador Enrique Alfaro Ramírez, se consideraron resultados publicados por el periódico *Mural*, Consulta Mitofsky, periódico *El Financiero* y *Demoscopia Digital*.

Los exgobernadores, Francisco Ramírez Acuña y Aristóteles Sandoval, son quienes recibieron los niveles de aprobación más altos que alcanzan por arriba del 60% de la población jalisciense en varios momentos de su administración, mientras que en el caso de Aristóteles Sandoval también es quien obtuvo el porcentaje más alto de población que aprobaba su desempeño en su momento más bajo, así como el valor porcentual promedio más alto de las últimas cuatro administraciones según se puede observar en el cuadro 31.1.

Con base en las encuestas realizadas por el periódico *Mural* durante su gestión como presidentes municipales, Enrique Alfaro alcanzó el mayor porcentaje de población que aprobó su desempeño en Tlajomulco de Zúñiga en junio de 2011 con 75%, mientras que, en su administración como presidente municipal del gobierno de Guadalajara, la única encuesta de evaluación realizada por el periódico en septiembre de 2016 reportó 55%. Por su parte, Aristóteles Sandoval como presidente municipal de Guadalajara registró 72% de población que aprobaba su gestión en junio de 2011, siendo el porcentaje más alto de cuatro encuestas publicadas.

Cuadro 31.2. Porcentajes de población que aprobaron el desempeño de gobierno de Enrique Alfaro y Aristóteles Sandoval como presidentes municipales

Municipio	Presidente Municipal	Fecha de publicación	Fecha de levantamiento	Porcentaje de población que otorgó su aprobación al desempeño de gobierno
Tlajomulco de Zúñiga	Enrique Alfaro Ramírez	7 julio de 2010	26 al 27 junio de 2010	61%
		11 de enero de 2011	18 al 20 diciembre de 2010	68%
		11 de julio de 2011	24 al 25 de junio de 2011	75%
Guadalajara		30 de septiembre de 2016	20 al 24 de septiembre de 2016	55%

Cuadro 31.2. Porcentajes de población que aprobaron el desempeño de gobierno de Enrique Alfaro y Aristóteles Sandoval como presidentes municipales

Municipio	Presidente Municipal	Fecha de publicación	Fecha de levantamiento	Porcentaje de población que otorgó su aprobación al desempeño de gobierno
Guadalajara	Jorge Aristóteles Sandoval Díaz	7 julio de 2010	3 y 4 julio de 2010	46%
		10 de enero de 2011	8 al 21 diciembre de 2010	62%
		11 de julio de 2011	11 y 1 de junio de 2011	72%
		7 de diciembre de 2011	25 al 27 de noviembre de 20211	71%

Fuente: elaboración propia con datos de resultados publicados por el periódico *Mural*.

Los factores explicativos relacionados con la evaluación del desempeño de autoridades nacionales o subnacionales pueden ser muy diversos de acuerdo con la literatura, la cual da cuenta de estudios empíricos que han incluido como variables de análisis a las brechas entre la oferta gubernamental y las expectativas ciudadanas, las percepciones en torno a la calidad de los servicios y eficacia gubernamental, atributos personales de gobernantes que son socialmente valorados en contextos específicos en donde autores como Navia y Rivera (2018) reconocen procesos de "creciente personalización de la política".

En su modelo estadístico, Navia y Rivera (2019) analizan la correlación de atributos percibidos de honestidad, capacidad para resolver problemas y credibilidad con los niveles de aprobación presidencial de Piñera y Bachelet en Chile, mientras en el caso mexicano también podrían agregarse atributos que son valorados positivamente como cercanía, preparación académica y disposición para reconocer equivocaciones.

En el estado de Jalisco como a nivel nacional, el tema de mayor preocupación ciudadana lo ocupa la seguridad pública como el principal problema que aqueja hoy en día a la entidad federativa (58.5%) y si se toma en cuenta que el 76% de personas jaliscienses de 18 años y más de edad señalan que se sienten inseguras (Envipe, 2021) se puede apreciar como un aspecto de importancia significativa en la orientación de las percepciones. Y final-

mente, tampoco se puede soslayar un contexto tan complejo de múltiples crisis que surgen como consecuencia de la contingencia sanitaria por la covid-19, en la que los gobiernos no han respondido con la contundencia requerida para atender las necesidades de la población en general y grupos vulnerables especialmente afectados en particular.

En conclusión, es importante decir que el estudio de la opinión pública, a pesar de sus limitaciones, como cualquier otro esfuerzo de aproximación a las realidades sociales, es una herramienta valiosa que ofrece lecturas para ampliar los márgenes de comprensión de forma complementaria a otras herramientas y que para ello habría que adherirse siempre a criterios de reflexividad y rigor metodológicos. En el caso de las evaluaciones de gobierno, la medición de actitudes, percepciones y preferencias son un componente que abre preguntas a quienes gobiernan y aunque existen muchos ejemplos de descalificación cuando los datos parecen no ser favorables, lo cierto es que entre mayor sea el radio de indagación, permitirá distinguir dimensiones valiosas para la toma de decisiones y revalorización del rumbo en rubros específicos o generales de las administraciones públicas.

Referencias

ABUNDIS, F., Penagos, D. P. y Espinoza, A. (2014.) Las encuestas preelectorales en México: Los retos a futuro. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, pp. 13-29. En http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmop/article/view/44796/40414

ACEVES, F. (1995). Prensa y elecciones. Patrones de exposición y consumo de la información política de la prensa de los habitantes de Guadalajara, durante el proceso electoral de 1994. *Comunicación y Sociedad*, 25-26, pp. 139-174. En http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiod/comsoc/pdf/25-26_1996/139-174.pdf

AGUILAR, L. F. (2017). Una reconstrucción del concepto de opinión pública. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (23), pp. 125-148. En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112017000200125&lng=es&tlng=es

AI CAMP, R. (1997). *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*. México: Siglo XXI Editores.

ALDUNCÍN, E. (1986). *Los valores de los mexicanos. México entre la tradición y la modernidad*. México. Banamex.

ALMOND, G. y Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Atttitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton.

ARREDONDO, P. (2006, 2002, 2001 y 2000). *Encuesta estatal sobre medios y audiencias en Jalisco*. Guadalajara: UdeG-División de Estudios de Cultura-Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED).

BASÁÑEZ, M. (2000). Investigación de la opinión pública en México. *Revista Este País*, 109.

BENIGER, J. R. (1992). The Impact of Polling on Public Opinion: Reconciling Foucault, Habermas, and Bourdieu. *International Journal of Public Opinion Research*, 4(3), pp. 204-219. En https://doi.org/10.1093/ijpor/4.3.204

BOURDIEU, P. (1992 [1972]). La opinión pública no existe. *Debates en Sociología*, (17), 301-311. En https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/6673/6776

CEA DÁNCONA, M. Á. (2001). *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid. Editorial Síntesis Sociología.

CORTÉS, M. A. (2019). *Los valores de los jaliscienses 1997-2017*. Universidad de Guadalajara.

FREIDENBERG, F., D'Adamo, O. y Beaudoux, V. (1999). Opinión pública, o abriendo la caja de Pandora de las definiciones. *Ecuador Debate*, 46, pp. 1-10. En https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/5783/RFLACSO-ED46-07-Freidenberg.pdf?sequence=1&isAllowed=y

HABERMAS, J. (2016 [1962]) . *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación de la vida pública*. Mexico: GG.

HERBST, S. (1992). Surveys in the Public Sphere: Applying Bourdieu's Critique of Opinion Polls. *International Journal of Public Opinion Research*, 4(3), pp. 220-229. En https://doi.org/10.1093/ijpor/4.3.220

HUTCHINGS, V. L. (2003). *Public Opinion and Democratic Accountability: How Citizens Learn about Politics*. Princeton: Princeton University Press.

INEGI (2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Ciudadana (Envipe). Principales resultados Jalisco. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/Envipe/2021/doc/Envipe2021_jal.pdf

KUSCHICK, M. (2002). México: elecciones y el uso de las encuestas preelectorales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 45(184). Universidad Autónoma de México. En http://www.revistas.UNAM.mx/index.php/rMCpys/article/view/48332

Latinobarómetro (2021*). Informe Anual 2021. Adiós a Macondo*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. En https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp

LIPPMANN, W. (2003 [1922]). *La opinión pública*. Madrid. Cuadernos de Langre.

MAQUIAVELO, N. (2021 [1513]). *El Príncipe*. España. Ariel.

MEYER, J. A. (2020). *Democracia en transición: Elecciones y opiniones ciudadanas en México.* México: Red Académica Iberoamericana de Comunicación (RAIC) y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. En http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/icgde-buap/20210115061602/democracia-transicion-meyer-2020.pdf

NAVIA, P. y Rivera, S. (2019). Personalización de la política, atributos personales y evaluación presidencial: El caso de Chile, 2008-2016. *Gobierno y Política*, 26(1). En http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1230

PARKIN, A. (1995). In Defence of Critical Perspectives: Remarks on Herbst, Peer, Goodnight, and Stapel. *International Journal of Public Opinion Research*, 7(4), pp. 391-394. En https://doi.org/10.1093/ijpor/7.4.391-a

SARTORI, G. (1992). *Elementos de Teoría Política*. Madrid. Alianza Singular.

SARTORI, G. (1998). *HomoVidens*. Madrid. Taurus.

SARTORI, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Madrid. Taurus.

SILVA, Y. y Paláu, M. S. (2016). La audiencia tapatía en tiempos electorales: consumo mediático y percepciones sobre las campañas. En *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco 2015. Análisis del sistema de comunicación política en el proceso electoral.* Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. En https://etius.iteso.mx/wp-content/uploads/sites/108/2016/08/La-audiencia-tapatia-en-tiempos-electorales-consumo-mediatico-y-percepciones-sobre-las-campanas.pdf.

TRABER, D., Hänni, M., Giger, N. y Breunig, C. (2022). Social Status, Political Priorities and Unequal Representation. *European Journal of Political Research,* 61, pp. 351-373. En https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.12456

Partidos políticos

32. La conversión de Movimiento Ciudadano de fuerza antisistema a bastión de la oposición a la Cuarta Transformación

Andrea Bussoletti

Introducción

El 12 de enero de 2018, en el municipio de Tlajomulco, Enrique Alfaro Ramírez iniciaba la precampaña para la candidatura de Movimiento Ciudadano (MC) al Gobierno del Estado de Jalisco. El proceso electoral representaba la oportunidad de obtener una revancha después de la elección de 2012, en la que el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Jorge Aristóteles Sandoval se impuso por un limitado margen de votos a conclusión de una campaña en la que Alfaro y MC lograron crecer en poco tiempo en el favor de la opinión pública y luego en la intención de voto (Hurtado, 2016).

Seis años después, las condiciones habían cambiado significativamente: el PRI mostraba las primeras señales de un declive sin precedentes, el Partido Acción Nacional (PAN) no aparecía en condiciones de recuperar las posiciones perdidas en 2012 y el contexto parecía favorable para la afirmación de fuerzas antisistema. La creación de Morena como nuevo partido nacional en 2014 y los triunfos de Jaime Rodríguez Calderón en Nuevo León y de Pedro Kumamoto como diputado local en el Distrito 10 de Jalisco ponían a Movimiento Ciudadano en una compleja coyuntura, donde otros competidores le contendrían el espacio de la protesta en con-

tra de los partidos tradicionales, del cual había sido *de facto* monopolista entre 2012 y 2015. Ante este escenario, la conducta de MC en Jalisco durante y después del proceso electoral de 2018 es altamente ilustrativa para comprender cómo un partido político actúa ante los retos que se originan en el contexto político social que lo rodea y en qué manera hace frente a los dilemas que de ellos derivan (Panebianco, 1990).

El presente ensayo realiza una relatoría de la evolución de Movimiento Ciudadano entre 2012 y 2021. El objetivo de este estudio consiste en evidenciar cuáles caminos llevaron MC a una conversión que lo transformó, de ser expresión de la protesta ciudadana en contra del *status quo,* a ser considerado como un elemento de continuidad con clases dirigentes y prácticas políticas del pasado.

Para analizar dicha evolución el ensayo se articula en tres apartados. El primero analiza la relación entre MC con el sistema de partidos jalisciense y mexicano, describiendo las estrategias y las alianzas implementadas en el periodo analizado. Después, se procede a reconstruir la componente discursiva-ideológica, destacando elementos de continuidad, las rupturas y las novedades en la narrativa del partido. En el tercer apartado se presentan datos sobre los resultados electorales de MC de 2012 a 2021, con la finalidad de otorgar algunas claves interpretativas que permitan comprender la evolución del partido. En las conclusiones se presentará un breve balance de la información recabada para proyectar los posibles escenarios futuros del partido.

La reubicación de Movimiento Ciudadano en el tablero político en su breve historia (2012-2021)

En 2012 MC se encontraba ante la necesidad de mantener vigente la imagen favorable que había logrado durante la campaña electoral para la gubernatura de Jalisco: reto que se hacía más complejo al considerar la limitada presencia de este partido en las instituciones. MC contaba con una representación de cinco diputados sobre los 39 integrantes del Congreso de Jalisco y en cuanto a gobiernos municipales logró ganar apenas nueve de las 125 alcaldías de la entidad. También a nivel nacional los resultados no fueron distintos: con doce diputados federales y una senadora, el reto

de mantenerse vigente en el debate público se presentaba complejo. No obstante, otras condiciones se revelaron favorables al partido. A nivel nacional la conformación del *Pacto por México*, la alianza de los tres partidos tradicionales en función de la implementación de un plan de reformas a la constitución mexicana dio a MC la oportunidad de convertirse en el vocero dentro de las instituciones del descontento en contra del proyecto peñista y de la tradición del PAN y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a su rol de oposición. En coyunturas como la discusión congresual sobre la reforma energética, MC emprendió una campaña de comunicación que le permitió adquirir mayor visibilidad en el país y le otorgó la imagen de oposición a los partidos tradicionales en el Congreso.

Otras condiciones favorables fueron determinadas a nivel local por los equilibrios entre las fuerzas políticas en el Congreso de Jalisco: la alianza entre PRI y Partido Verde Ecologista de México (PVEM) obtuvo un total de dieciocho electos y por solo dos diputados no alcanzó la mayoría absoluta en la asamblea. Los cinco diputados de MC se convertían en una fuerza decisiva para la aprobación de las principales decisiones legislativas, pudiendo conformar junto con el PAN y PRD un bloque capaz de sumar un total de 21 diputados. Otra condición favorable se vio en los gobiernos municipales, en particular en Tlajomulco. El municipio había sido el punto de partida del ascenso de Enrique Alfaro, cuando, como candidato de una alianza entre Convergencia —nombre anterior de MC hasta 2011— PRD y Partido del Trabajo (PT), había logrado en 2009 ganar por primera vez al PRI y al PAN. Durante el periodo 2009-2012 este municipio se convirtió en un lugar simbólico tanto para Alfaro como para el partido. El voto de 2012 confirmó MC al gobierno del municipio, esta vez bajo la administración de Ismael Del Toro Castro. Desde aquel entonces Tlajomulco de Zúñiga representó el bastión de Movimiento Ciudadano, donde volvió a ganar en todas las siguientes elecciones. Aprovechando estos factores, MC logró mantenerse vigente en ausencia de su líder de la vida institucional en el periodo 2012-2014, con Alfaro que se dedicó a la actividad al interior del partido en función de una candidatura en el siguiente proceso electoral.

En 2015 el proceso electoral arrancó con una importante novedad: la aparición de un nuevo partido, el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), que se centraba en el liderazgo nacional de Andrés Manuel López Obrador, expresidente nacional del PRD y en dos ocasiones candi-

dato a la presidencia de la república. En sus primeras apariciones Morena fue visto como una fuerza contigua y potencial aliada de Movimiento Ciudadano: opción imposible por las limitaciones impuestas por la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) a los partidos en su primera aparición en un proceso electoral, esta posibilidad empezó a circular en los medios de comunicación después del voto de 2015. La cercanía ideológica y entre los líderes de MC y Morena podía ser, y en efecto en ello se convirtió con el paso del tiempo, en un motivo de tensión y conflicto entre los dos, que competían entre ellos para atraer el mismo perfil de elector antipriista y decepcionado por los partidos tradicionales. La elección de 2015 mostró desde luego la peculiaridad de la relación entre los dos partidos. En Jalisco MC se impuso como la primera fuerza política por votos, ganó cuatro de las cinco alcaldías de la zona metropolitana de Guadalajara y alcanzó el mismo número de diputados locales del PRI (14 para cada partido). En el resto del país Morena, con el 8.8% de los sufragios, lograba en su primera aparición en las urnas ubicarse como cuarta fuerza, debajo de los partidos tradicionales y por encima de PVEM (7.3%) y MC (6.1%).

El voto de 2015 indujo los analistas a hablar de una "ola naranja" en Jalisco (Romo, 2015, 8 de junio), evidenciando cómo en el periodo 2012-2015 el liderazgo de Alfaro se había consolidado en la entidad, permitiéndole la elección con más del 52% de los sufragios a alcalde de Guadalajara y beneficiando a su partido, con una nutrida representación de sus integrantes en las instituciones. Al mismo tiempo surgieron nuevas expectativas y retos para MC. En primer lugar, representaba la puesta a prueba de Alfaro al gobierno de la capital del estado, en un contexto de coexistencia con un gobierno estatal adverso, encabezado por su excompetidor Aristóteles Sandoval. Además, ahora el partido contaba con otras figuras visibles, como el alcalde de Zapopan Pablo Lemus, la alcaldesa de Tlaquepaque María Elena Limón y los coordinadores de los grupos parlamentarios Clemente Castañeda en la Cámara de Diputados e Ismael Del Toro Castro en el Congreso de Jalisco: una clase dirigente en construcción que sería destinada a ser vigilada por sus acciones y discursos. Otro reto que MC tuvo que enfrentar fue representado por nuevas amenazas exteriores. Morena, a pesar de no lograr ningún escaño en el Congreso Estatal, podía beneficiarse de la visibilidad nacional de Andrés Manuel López Obrador. Aún más problemática se revelaría la relación con Pedro Kumamoto, quien

después de haber ganado la diputación local en el Distrito 10 de Jalisco, alcanzó un elevado nivel de visibilidad y protagonismo en el debate político, opacando las iniciativas legislativas impulsadas por el grupo parlamentario de MC. Kumamoto fue capaz de capitalizar su condición de bisagra para la construcción de mayorías en un congreso donde MC y el PRI estaban empatados por número de integrantes. La ambigüedad en la relación entre MC y Kumamoto se vio reflejado en la discusión de algunas de las principales iniciativas de la LX Legislatura, como la Ley de Participación Ciudadana, la Ley Taxi Uber y sobre todo la iniciativa para la reducción del financiamiento público a los partidos políticos #SinVotoNoHayDinero. MC y Kumamoto expresaron posturas similares y en la mayoría de los casos votaron juntos, pero en el momento de presentar las novedades legislativas ante la opinión pública ambos reivindicaban la paternidad sobre la iniciativa, con el intento de apropiarse de dicho logro.

Al avecinarse la elección presidencial provocó un realineamiento de las fuerzas partidistas, que se reveló decisivo para el proceso de 2018. El desprestigio del PRI en la segunda mitad del sexenio de Peña Nieto, con momentos muy significativos como la visita oficial de Donald Trump en México (Ahrens, 2016) y la implementación de un incremento de los precios de los combustibles a principios de 2017 —conocido en los medios como *gasolinazo*— en abierta contradicción con las promesas que habían acompañado la aprobación de la reforma energética (Animal Político, 2017), crearon un clima favorable a la alternancia a nivel federal. Dos partidos aparecían en las mejores condiciones para aprovechar de esta coyuntura: por un lado, el PAN, que había logrado hacer del PRD un satélite en coaliciones electorales que en 2016 se impusieron en la mayoría de los estados; por otra parte, Morena, con López Obrador, que empezaba a figurar desde principios de 2017 como el favorito para la presidencia.

La expectativa de que López Obrador ganara en su tercer intento empezó estimular a las principales fuerzas políticas de cara a 2018. También Movimiento Ciudadano se encontró frente a una doble disyuntiva: ¿aliarse con algunas de las fuerzas políticas nacionales para sobrevivir al clima de polarización del debate o perseguir en la estrategia de no participar a coaliciones para preservar la identidad del partido? Y en caso de optar por una alianza, ¿con quién? ¿Con Morena, con el cual compartía un antecedente informal de colaboración en la elección de 2012, pero que podía

restarle votos e identidad? ¿O con el PAN, para tener la posibilidad de ganar elecciones estratégicas, aunque esto implicaría el riesgo de ser tachado de traicionar sus principios y de dar razón a quienes veían una alianza fáctica entre MC y Acción Nacional, desde los tiempos del gobierno de Emilio González Márquez en Jalisco? (García, 2015, 31 de octubre).

La decisión tomada por Movimiento Ciudadano fue participar en el frente con PAN y PRD, lo que marcó un punto de inflexión en la historia del partido. A partir de aquel entonces MC ha dejado de representar, tanto en Jalisco como en el país, la imagen de una fuerza de protesta, a pesar de los intentos de quitarse el estigma en los siguientes años. Interrogarse sobre los motivos de esta decisión *ex post,* moviendo de los resultados, puede resultar engañoso en cuanto sesgado por el amplio margen de victoria con el cual Morena ganó el proceso electoral de 2018. Puesta esta premisa, se pueden presentar una serie de hipótesis para explicar la conducta de MC en dicho proceso electoral, donde también la dimensión Jalisco ejerció una importante influencia.

Una de ellas tiene que ver con la distribución electoral del consenso hacia MC: el partido, muy fuerte en Jalisco, en el resto de la república contaba con una presencia mínima, y se veía expuesto al riesgo de la pérdida del registro. Esta consideración muestra una primera razón en favor de una política de alianza, pero no explica la selección de los aliados. El hecho de que MC decidió aliarse con el PAN puede motivarse también en virtud de cálculos locales: el partido buscó blindar su posición en Jalisco, para llegar con facilidad a la gubernatura. La alianza con el PAN parecía surtir una serie de ventajas, entre las cuales la de aliarse con un partido en declive en la entidad, allá donde existía la expectativa de un crecimiento de Morena, que representaría un aliado más exigente y menos controlable. La articulación de la coalición PAN-PRD-MC es ilustrativa a tal propósito: en Jalisco MC compitió solo en aquellas contiendas en las cuales consideraba poder ganar sin necesitar de votos de otros partidos, como en el caso de la gubernatura y de las presidencias municipales de Guadalajara y Zapopan. Al mismo tiempo allá donde la competencia de Morena y de los candidatos de Wikipolítica se hacía más fuerte, MC conformaba alianzas con PAN y PRD, como en el caso de la elección de los representantes de Jalisco al Senado de la República, la presidencia municipal de San Pedro Tlaquepaque y un total de once distritos locales.

Los resultados premiaron la estrategia de MC, que ganó la gubernatura, se mantuvo en los municipios metropolitanos, se reafirmó como el grupo parlamentario más numeroso en el Congreso del Estado y logró la elección de Clemente Castañeda y Verónica Delgadillo al Senado, lo que fue percibido como una especia de revancha en contra de Kumamoto, después de la relación ambigua con él en la LX Legislatura. MC alcanzó sus principales objetivos, también gracias a la implementación selectiva de la coalición electoral, pero al mismo tiempo vio severamente cuestionada su imagen. De ahí en adelante el partido dejó de ser considerado como una alternativa al sistema político tradicional: nuevos competidores estaban ocupando este espacio en el momento que el "movimiento naranja" se convertía en una fuerza institucional, con responsabilidades de gobierno y nuevos enemigos enfrente. Por todo el periodo entre 2012 y 2018 MC creció en Jalisco representando la antítesis del PRI; ahora los adversarios eran otros y gozaban de una imagen favorable ante la opinión pública.

El triunfo de Morena a nivel nacional en 2018 y los primeros años de la presidencia de López Obrador incrementaron el clima de polarización. Si para el PAN y el PRI la primera mitad del sexenio obradorista representó la oportunidad para formalizar la alianza Va por México, para MC el contexto político de la Cuarta Transformación representó un nuevo reto. El partido estaba llamado a sanar su imagen después de haber ido al frente en 2018. Para ello y desde el inicio de la LXIV Legislatura (2018-2021) en la Cámara de Diputados MC dio la disponibilidad a aprobar algunas modificaciones constitucionales junto con Morena, por ejemplo, para reducir el precio de la gasolina. Uno de los *spots* de MC decía expresamente que "ahí están nuestros votos" (Movimiento Ciudadano, 2018, 5 de septiembre), un mensaje dirigido al presidente con la intención de mostrar disponibilidad a una colaboración en trabajo parlamentario. Al mismo tiempo el partido buscaba contrarrestar la tendencia al bipolarismo que López Obrador impulsaba desde el gobierno federal y que PRI y PAN habían contribuido a consolidar. MC intentó en este escenario representar una tercera vía ("ni chairos ni fifís", como menciona uno de sus esloganes) para atraer a quienes, decepcionados por las políticas de López Obrador, tampoco querían el regreso de los partidos tradicionales (Movimiento Ciudadano, 2019).

Este escenario sería incompleto sin tomar en cuenta la variable Jalisco, donde se producía una inversión de roles entre MC y Morena, con el

primero que se veía ubicado en las filas de la oposición a nivel nacional, pero contaba con sólidas posiciones de gobierno en la entidad. Todo esto se tradujo en una tensión constante entre niveles de gobierno, con un importante efecto en la evolución de la dimensión discursiva de MC.

La evolución del discurso de MC: de la protesta antisistema a la defensa de Jalisco

Una de las características que distinguió a Movimiento Ciudadano desde su aparición fueron sus campañas de comunicación en redes sociales y sus *spots*, capaces de atraer desde luego la atención del público y de generar debate entre los analistas (Larrosa-Fuentes, 2021). Uno de sus primeros *spots* con el eslogan "Paremos el Despilfarro" (Movimiento Ciudadano, 2015) criticaba el derroche de recursos públicos por parte del entonces gobernador del PRI Aristóteles Sandoval, posicionando a MC como una fuerza crítica del derroche de los recursos públicos por parte de los partidos políticos.

El llamado a la austeridad y a la reducción de los costos de la política fue una de las primeras temáticas del discurso de MC a principios de la pasada década. De manera constante la idea de una política que pesara menos en las finanzas del estado y por ende del contribuyente se ha manifestado en el discurso del partido. En 2012 Alfaro hizo particular énfasis a que su campaña no contaba con grandes flujos de dinero de los partidos, ni tapizaba la ciudad de espectaculares, pero que con la ayuda de las redes sociales se había convertido en un fenómeno masivo. Tres años después MC presentó como una de sus cinco propuestas de políticas públicas nacionales la eliminación del financiamiento público a los partidos con el nombre de "Ni un peso para los partidos" (Movimiento Ciudadano, 2015) y en el periodo 2015-2018 en las discusiones en el Congreso de Jalisco impulsó la iniciativa para la reducción de la asignación de recursos públicos estatales a los partidos: en esta ocasión la presencia simultánea de la iniciativa de Pedro Kumamoto con la misma finalidad generó tensiones, debido al hecho que MC en un primer momento no mostraba disponibilidad a discutir la propuesta del diputado independiente, mirando a generar una propuesta propia. Al final en el Congreso fue puesta a discusión la propuesta de Ku-

mamoto, pero MC reivindicó la paternidad de la idea y la importancia de los votos de sus diputados para que la iniciativa fuera aprobada.

En el discurso público de MC la crítica a los costos de la política se acompañaba al rechazo del lenguaje de los partidos tradicionales, a empezar de la dicotomía derecha-izquierda, vista como la expresión de un anacronismo que no correspondía a la sociedad jalisciense de principios del siglo XXI. En esta narrativa los partidos eran vistos como organizaciones alejadas de la ciudadanía y enfocados en perseguir intereses particulares. Todavía en la campaña electoral de 2015 expresiones como "los partidos de siempre" (Osornio, 2015) para etiquetar en un solo golpe a todos sus adversarios, o "no somos un partido, somos ciudadanos" alimentaban una narrativa que hacía de MC la expresión de una protesta en contra de un sistema que había dado demostración de no poderse reformar por sí solo.

La definición de la identidad de MC en el periodo 2012-2015 fue más en término de políticas públicas que de carácter ideológico, allá donde el partido hacía referencia a una noción vaga de socialdemocracia (Movimiento Ciudadano, s. f.). MC hacía hincapié en dos grandes vertientes discursivas: la participación ciudadana y el buen gobierno. La primera se tradujo en una serie de acciones en su momento innovadoras en la vida política de Jalisco, como la implementación en Tlajomulco de los primeros ejercicios de presupuestos participativos: con ellos se otorgaba a los contribuyentes la oportunidad de expresar sus preferencias en cuanto a las prioridades del gobierno municipal al momento del pago del impuesto predial. La idea de que el ciudadano "decidiera qué hacer con el dinero de sus impuestos" (Movimiento Ciudadano, 2016,) se inspiraba en otros ejercicios de esta naturaleza que en los mismos años se habían implementado en América Latina pero que tenían pocos antecedentes en México (García Bátiz y Téllez Arana, 2018). Otra acción de MC dirigida a impulsar un mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones colectivas en Jalisco fue la ratificación de mandato. Alfaro introdujo este mecanismo de rendición de cuentas electoral en su mandato como presidente municipal de Tlajomulco (El Informador, 2011) y en los siguientes años MC prometió que todos sus gobiernos se someterían a la mitad de sus mandatos a una votación para dar la oportunidad a los ciudadanos de renovar o retirar el apoyo a sus gobernantes. Promesa que el partido cumplió en los primeros años de su existencia,

para luego diluirla con el pasar de los años y el crecimiento del número de sus gobiernos municipales. Este cambio de postura representa un indicador de la evolución de la narrativa de MC: a partir del momento en que también Morena la propuso, MC empezó a ver un competidor capaz de quitarle una bandera de su discurso. Durante el periodo 2016-2018 MC siguió implementando estos ejercicios en Jalisco, sin embargo, a partir de 2018 los gobiernos emecistas no volvieron a replicar esta práctica. En 2022, cuando se convocó a la revocación de mandato para el presidente de la República, MC criticó este ejercicio, cuestionando a Morena de estar realizando una pantomima, en lugar de permitir a los ciudadanos ejercer un derecho desde el poder (Infobae, 2022).

La otra vertiente del discurso de MC en el periodo entre 2012 y 2018 fue la enfatización de los resultados de sus gobiernos municipales, alrededor de la idea de los "buenos gobiernos". Esta noción se aterrizaba en específicas políticas públicas, como por ejemplo la entrega gratuita de materiales escolares a las familias por parte de los gobiernos municipales, según una práctica que desde 2018 implementará también el gobierno estatal, una vez ganada la elección por parte de Enrique Alfaro Ramírez. Otra manifestación de la diversidad de MC como partido de gobierno en sus primeros años fue la apuesta para la simplificación y transparencia administrativa, que llevó el municipio de Tlajomulco de Zúñiga a figurar como el municipio más transparente del país según las mediciones del Colectivo Ciudadano por Municipios Transparentes (Cimtra).

La reconfiguración del escenario político entre 2015 y 2018 implicó la necesidad de modificar la narrativa de MC. Una vez aliado con el PAN y el PRD, el *movimiento naranja* ya no podía recurrir al discurso antisistema y a los argumentos en contra del Pacto por México que habían favorecido su crecimiento. A la par MC veía diluirse sus dos principales banderas: la participación ciudadana ya no representaba un tema exclusivo, después de una legislatura local en la que Kumamoto había logrado posicionarse a sí mismo como impulsor de estas políticas. Y también la asociación de la marca de MC a la idea de buen gobierno empezaba a desgastarse: Enrique Alfaro, durante su mandato como alcalde de Guadalajara, se había distinguido por contrastes con organizaciones de la sociedad civil y con la prensa y había sido objeto de acusaciones por favoritismo hacia las empresas de asesoría estratégica que habían diseñado sus campañas

electorales en 2012 y 2015 (Reporte Índigo, 2016). En este escenario MC buscó renovar su oferta: el concepto central de su discurso en 2018 fue la *Refundación* de Jalisco (Arellano Ríos, 2021). La expresión describía la voluntad de proceder a la escritura de una nueva Constitución del Estado, que sería realizada por una Asamblea Constituyente creada *ad hoc*. Alfaro daba muestra de querer distinguirse de los gobernadores anteriores y de la demás clase política proyectando su imagen al nivel de un padre constituyente. Una visión ambiciosa, pero que vaciaba el discurso de MC en nombre de una promesa vaga, más parecida a un eslogan que a un planteamiento de políticas públicas.

Para reafirmar su nueva visión programática MC regresó a algunos símbolos de sus orígenes: la campaña de 2018 para la gubernatura tuvo su inicio en Tlajomulco, lugar donde empezó el ascenso del alfarismo desde 2009 pero que en 2018 había registrado la salida del partido de Alberto Uribe, alcalde del municipio desde 2015. La ruptura de Uribe fue la primera de una serie de salidas de dirigentes de MC que rechazaron la decisión de participar en el frente y optaron por incorporarse a Morena. Empezar desde Tlajomulco significaba volver a alimentar la llama de una identidad que había sido construida a lo largo de casi una década y reafirmar su vigencia. Otro elemento simbólico del discurso de MC en 2018 fue el banco con el cual Enrique Alfaro acudió a sus eventos de precampaña y campaña a lo largo del estado (Bañuelos, 2017). El *banquito* representaría una reafirmación de la naturaleza austera de MC y de su líder, en contraste con el derroche de las campañas de comunicación tradicionales. Esta componente discursiva contrastaba con la realidad, donde MC hacía uso de espectaculares para impulsar la mayoría de sus candidaturas, junto a campañas en redes sociales con elevados costos económicos en término de inserciones y de generación de productos audiovisuales.

El desgaste que el proceso electoral de 2018 empezó a generar en la imagen de Movimiento Ciudadano no alteró una inercia que desde años se había ido consolidando en el estado y Alfaro fue electo gobernador sin particulares dificultades. Asimismo, MC lograba confirmarse en Guadalajara, Zapopan y Tlajomulco. En las contiendas más competitivas, como en el caso de la elección de la fórmula de senadores y de la presidencia municipal de San Pedro Tlaquepaque, MC capitalizó la alianza con PAN-PRD, con los votos de los aliados del Frente que se revelaron decisivos.

El triunfo de López Obrador en la elección presidencial y el crecimiento de Morena en Jalisco como principal alternativa a MC representó una coyuntura crítica (Capoccia y Kelemen, 2007), que tuvo consecuencias relevantes también en el discurso público de Movimiento Ciudadano. En el verano de 2018, el entonces presidente electo López Obrador anunció un plan para reemplazar las delegaciones del gobierno federal en los estados con nuevos coordinadores estatales, que adquirieron ante la prensa el nombre de superdelegados (*El Financiero*, 2018). En Jalisco fue indicado Carlos Lomelí, quien había competido como candidato de Morena para la gubernatura en 2018. La decisión replicaba una estrategia implementada en otros estados de la república: poner de superdelegados a quienes no habían ganado las gubernaturas en las urnas. El proyecto generó inconformidad en muchos gobiernos estatales y el de Jalisco fue uno de los primeros en pronunciar su contrariedad. Después del anuncio del proyecto de los superdelegados los principales dirigentes de MC en Jalisco se reunieron en un evento en la Rotonda de los Jaliscienses Ilustres, durante el cual el gobernador electo Enrique Alfaro pronunció un discurso en defensa de Jalisco, de su soberanía ante una indebida intromisión de la Federación.

La emersión del conflicto entre gobierno federal y gobierno estatal en el verano de 2018 produjo una transformación en el discurso de MC en los años siguientes: mientras por un lado el proyecto de refundar el estado se estancaba —el Congreso de Jalisco aprobó una reforma constitucional en la que establecía principios y reglas para la elección de una asamblea constituyente, prevista para el 2020 y que a la fecha todavía no se ha celebrado— por otro empezaba una abierta competencia donde el gobierno estatal buscaba destacar sus políticas públicas para reafirmar su identidad y destacar las diferencias con las políticas federales. La coyuntura que más resaltó esta tendencia fue la aparición de la pandemia de la covid-19, la cual se reveló como un reto complejo para todos los países, por lo que concierne las políticas implementadas por los gobiernos y al funcionamiento de las instituciones y al respeto de los derechos de la ciudadanía ante la emergencia sanitaria (Aguiar-Aguilar y Barrientos del Monte, 2022). En México la llegada de la pandemia evidenció aún más las fricciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales encabezados por los partidos de oposición. Jalisco fue una de las primeras entidades en proclamar la emergencia sanitaria y la suspensión de actividades públicas,

unos días antes de las decisiones en el mismo sentido del gabinete de López Obrador. El avance de la pandemia agudizó la tensión entre los dos gobiernos y sus respectivos partidos: MC cuestionó de negligencia y de un inadecuado manejo de la crisis a AMLO y al subsecretario de prevención de la Secretaría de Salud, Hugo López Gatell. Además, el partido enfatizó los datos que, desde su punto de vista, resaltaban el buen manejo del mismo escenario por parte del gobierno de Jalisco: la velocidad en la aplicación del distanciamiento social y de las cuarentenas, la implementación de sistemas de pruebas rápidas, la introducción de programas para la reactivación económica con apoyos a pequeños y medianos empresarios. Movimiento Ciudadano presumió que su gobierno estatal era también uno de los más efectivos en contener los contagios por la covid-19; con este argumento, aunque en un contexto diferente, el partido volvió a alimentar la narrativa de los "buenos gobiernos" y ayudó a Alfaro a recuperar consensos ante la opinión pública, después de un primer año de gobierno marcado por conflictos —por ejemplo, con los colectivos feministas por la decisión de convertir el Instituto Jalisciense de la Mujer en una dependencia del gobierno estatal con el nombre de Secretaria de Igualdad Sustantiva (Ávila, 2019), quitándole su autonomía— y cuestionamientos como en el caso del programa "A toda máquina" con el cual el gobierno estatal impulsó la adquisición de maquinaria para apoyar al sector agrícola en la entidad y que generó denuncias sobre la regularidad de las licitaciones para la compra de la misma maquinaria por parte del Gobierno de Jalisco (Ordaz, 2019).

El repunte de Alfaro en la opinión pública jalisciense se detuvo ante las manifestaciones de protesta en contra del asesinato de Giovanni López, ocurrido en mayo de 2020 por parte de elementos de la policía municipal en Ixtlahuacán de los Membrillos. Las manifestaciones tuvieron su día culminante el 4 de junio de 2020, con violencias y represión de los manifestantes en Guadalajara. Las declaraciones de los gobiernos (estatal y municipal) y del partido, evidenciaron como este último había definitivamente mutado de piel. MC responsabilizó a Morena de las manifestaciones y de los actos de violencia y como evidencia de ello presentó en conferencia de prensa capturas de conversaciones vía WhatsApp y material fotográfico para demostrar que lo ocurrido el 4 de junio era expresión de una maniobra de la contraparte política para desprestigiar el gobierno estatal (Movimiento Ciudadano, 2020). A partir de aquel entonces la recuperación de consen-

so que Alfaro había logrado en los estudios demoscópicos se detuvo y la imagen de MC volvió a desgastarse. Mientras tanto se acercaba un nuevo proceso electoral, sumamente importante para los destinos de MC.

El proceso electoral 2021: Movimiento Ciudadano entre continuidad y nuevos retos

Las elecciones de 2021 representaron un momento significativo en la historia reciente de Movimiento Ciudadano y en general de todo Jalisco. A tres años de distancia de que los jaliscienses se pronunciaran en favor tanto de la "Refundación", como de la "Cuarta Transformación", los electores tenían la oportunidad de expresar un juicio sobre ambos proyectos. A esto se sumaba un elemento novedoso y sin precedentes: la pandemia de la covid-19. El voto se convertía así también en una oportunidad para premiar o castigar gobiernos en función de las decisiones tomadas en atención a la crisis sanitaria. Además, se sumaban otras cuestiones de vital importancia para MC. En primer lugar, la aparición de nuevos partidos, quienes aspiraban a recabar para sí un espacio a daño de los partidos tradicionales y del mismo MC. En 2021 compitieron en Jalisco un total de doce partidos: a los siete nacionales que contaban con el registro ante el INE después del proceso 2018 se sumaban tres fuerzas políticas nacionales —respectivamente Redes Sociales Progresistas (RSP), Encuentro Solidario (PES) y Fuerza Por México (FXM), y dos locales— Hagamos y Futuro. En particular los dos locales eran expresión de clases dirigentes que por sus historias representaban una amenaza para MC. Futuro se constituyó bajo el liderazgo de Pedro Kumamoto, quien en 2018 como candidato independiente se había revelado como un adversario muy competitivo; Hagamos daba forma de partido a un grupo de dirigentes con antecedentes en el PRD y una fuerte vinculación con la Universidad de Guadalajara, entre ellos Mara Robles Villaseñor y Enrique Velázquez, que después de haber sido candidatos del mismo MC en 2018, ahora volvían a participar de manera autónoma.

Otro reto para MC fue representado por la conformación de alianzas. Estas dejaban de ser la expresión de un fenómeno *contra natura* (Espinosa y Reynoso, 2017) para convertirse en una estrategia deliberada de la clase política

para hacer frente al desgaste electoral (Bussoletti, 2020). En 2021 PRI y PAN se unieron en una coalición cuyo común denominador era la oposición al gobierno de López Obrador. Ante esta decisión MC optó por no ir en alianzas con el PAN, a diferencia de lo ocurrido en 2018. A nivel de imagen la decisión de ir solos constituía un intento de sanar el daño sufrido tres años antes por la participación al frente. Pero la decisión no respondió solo a criterios de carácter mediático: MC buscó proyectarse en todo el territorio nacional como una tercera vía entre la Cuarta Transformación y los partidos tradicionales, buscando seducir a los electores decepcionados por AMLO pero que al mismo tiempo no querían regresar al pasado. Si bien se trató de un proceso electoral nacional para la renovación de los integrantes de la Cámara de Diputados y de quince gubernaturas, las prioridades estratégicas de MC fueron Jalisco y Nuevo León.

Ganar la elección intermedia en Jalisco representaba un objetivo importante para MC, también por un ulterior motivo: en la historia reciente del estado en todas las elecciones intermedias tendía a prevalecer el voto de castigo. En 2009 el PRI se benefició del desgaste del PAN, lo que representó una antesala de su regreso al gobierno de la entidad en 2012. En 2015 fue el mismo MC que ganó la elección, anticipando así el resultado favorable de 2018. En 2021 MC se vio llamado a invertir esta tendencia, ante la amenaza de aguerridos competidores nacionales (Morena) y locales (Hagamos y Futuro).

Esta competencia se manifestó no solo en las campañas, sino también en los movimientos de la misma clase dirigente, motivados en algunos casos por razones de carácter ideológico y en otros por cálculos estratégicos (Bussoletti, 2019). En el proceso electoral de 2021 un total de 25 candidatos a cargos de alcalde o diputado local habían sido ex integrantes de MC que ahora buscaban mejor suerte en otro lado: de ellos casi la mitad migraron hacia Hagamos (10), seguidos por otro nuevo partido nacional, Fuerza por México (4) y por Morena. Estos valores son la consecuencia de una serie de factores políticos: en 2018 Hagamos existía solo como asociación civil y realizó un acuerdo con MC para la asignación de algunas candidaturas. En general era evidente que la mayoría de los que abandonaron MC se fueron a partidos que buscaban replicar un discurso de oposición antisistema.

Los flujos en salida fueron compensados por una casi idéntica cantidad de ingresos, que contribuyó a una ulterior transformación de la clase dirigente de Movimiento Ciudadano: del total de sus 125 candidatos a presidente municipal y 38 a una diputación local, un total de 25 (el 15.3%

del total de las candidaturas) se habían incorporado a MC en esta ocasión después de haber tenido antecedentes en otras fuerzas políticas. La mayor cantidad de ellos provenía de partidos tradicionales (PRI, PRD y PAN), lo que reforzaba la idea de que MC había perdido su carga antisistema, para convertirse en un medio para el reciclaje político de cuadros de partidos en declive, como en años anteriores habían sido las candidaturas independientes (Laguna López y Solís Delgadillo, 2017).

Cuadro 32.1. Transfuguismo electoral en Movimiento Ciudadano en los procesos electorales de 2018 y 2021

Proceso electoral		2018	2021
Tránsfugas en ingreso	Cantidad	12	25
	Proveniencia	4 PAN 4 PRI 2 PRD 1 PVEM 1 PES	7 PRI 5 PRD 4 PAN 3 MORENA 3 PVEM 2 PANAL 1 Independiente
Tránsfugas en salida	Cantidad	12	27
	Proveniencia	7 Morena 2 Independiente 1 PT 1 PVEM 1 PANAL	10 Hagamos 4 MORENA 4 FXM 3 PAN 2 PRI 2 PVEM 2 PES

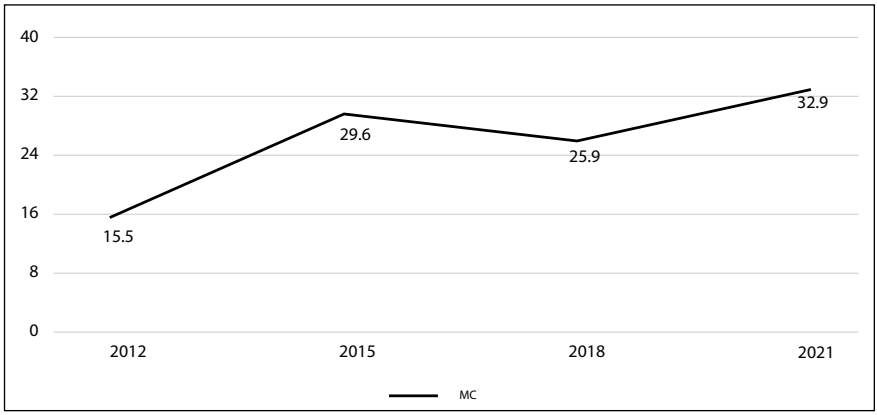
Fuente: Observatorio Político Electoral Universidad de Guadalajara (2021).

Los movimientos migratorios de la clase dirigente dieron indicaciones importantes sobre las estrategias de los principales liderazgos políticos de la entidad. A tal propósito es muy ilustrativo el caso de un personaje que por algunas semanas fue objeto de rumores por un posible cambio: Pablo Lemus Navarro. El entonces alcalde de Zapopan, al terminar su segundo mandato consecutivo no ocultó sus intenciones de competir por la alcaldía de Guadalajara. Un espacio que en las elecciones intermedias anteriores de 2009 y 2015 se había revelado un importante trampolín para la búsqueda de la gubernatura estatal (cuadro 33.2).

Cuadro 32.2. Resultados electorales en los procesos intermedios de 2009, 2015 y 2021			
Proceso electoral	2009	2015	2021
Gobernador	Francisco Ramírez Acuña (PAN)	Jorge Aristóteles Sandoval (PRI)	Enrique Alfaro Ramírez (MC)
Ganador elección alcaldía de Guadalajara	Jorge Aristóteles Sandoval (PRI)	Enrique Alfaro Ramírez (MC)	Pablo Lemus Navarro (MC)

Fuente: elaboración propia.

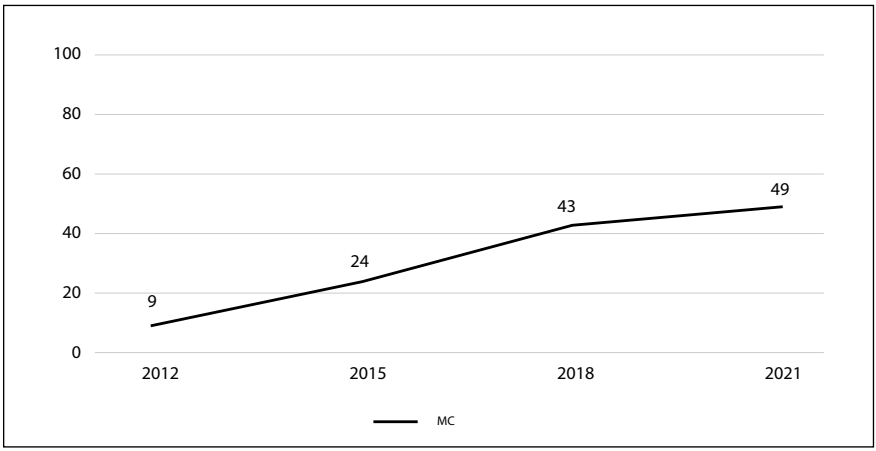
Sin embargo, Movimiento Ciudadano ya tenía un candidato para la alcaldía de la capital: Ismael del Toro, quien después de su primer mandato entre 2018 y 2021 podía buscar la reelección. Del Toro y Lemus representaban dos visiones políticas distintas del rol del partido: de fuerte lealtad al liderazgo alfarista el primero, más autónomo y en algunas ocasiones en abierta crítica del gobernador el segundo. En las semanas previas a la campaña electoral Del Toro parecía el candidato de MC y ante ello Lemus empezó a dar muestras de acercamiento a Morena. Al final del Toro renunció a la candidatura, motivando la decisión por razones de carácter familiar, y Lemus vio caer todos los obstáculos a su candidatura por MC y a la siguiente elección al gobierno de la capital (Toussaint, 2021).



Gráfica 32.1. Porcentaje de votación para Movimiento Ciudadano en las elecciones para el Congreso de Jalisco 2012-2021

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC).

Al final de la jornada electoral los resultados premiaron a MC, quien se confirmó primera fuerza en Jalisco por votos, registrando un incremento de sufragios que canceló el antecedente negativo de 2018, cuando la participación al frente había sido acompañada por una leve flexión de su porcentaje de voto en la elección para el Congreso local (gráfica 32.1). Dichos niveles de votación permitieron a MC contar con un total de 16 diputados, todos electos por el principio de mayoría relativa, el número más alto al principio de una legislatura estatal en la historia del partido.



Gráfica 32.2. Número de municipios gobernados por Movimiento Ciudadano en Jalisco 2012-2021

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC).

También en las presidencias municipales MC logró un resultado favorable, incrementando el número de alcaldías gobernadas a un total de 49 sobre 125 municipios. Al desglosar el dato se observa un primer retroceso de la *ola naranja* en los municipios más poblados, donde MC mantiene Guadalajara, Zapopan, El Salto y Tlaquepaque —este último después de una elección extraordinaria en octubre de 2021— pero pierde Tonalá y, fuera del área metropolitana, a Puerto Vallarta (que había sido gobernado por MC desde 2012) por mano de Morena. En general los datos evidencian una mayor penetración de MC en el interior del estado, mientras los demás municipios se fragmentan entre una pluralidad de fuerzas de oposición, con un peso todavía relevante de los partidos tradicionales (el PRI ganó 25 alcaldías y el PAN diecinueve), mientras las oposiciones antisistema

crecían en menor medida (Morena, doce municipios; Hagamos, cinco; Futuro, uno).

Con la votación de 2021 Movimiento Ciudadano logró reafirmar su bastión en el estado de Jalisco, esto a pesar de los negativos generados por la administración estatal de Enrique Alfaro y el abandono de algunas de sus temáticas históricas como la participación ciudadana. La respuesta localista de MC al discurso de la Cuarta Transformación dio buenos resultados en la elección intermedia, con un crecimiento de sufragios que contrarrestó la posible pérdida de consensos debido a la aparición de nuevas ofertas antisistema y que hizo de MC la opción más rentable para el voto de oposición a Andrés Manuel López Obrador en Jalisco.

Cuadro 32.3. Aportación de Jalisco a la votación de Movimiento Ciudadano a nivel nacional para la elección de la Cámara de Diputados 2012-2021

Proceso electoral	2012	2015	2018	2021
Votos Jalisco	431 730	855 046	823 775	950 006
Votos nacionales	2 000 524	2 431 063	2 485 198	3 449 982
Aportación de Jalisco al total nacional (%)	21.5	35.2	33.1	27.5

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (INE).

Los resultados electorales muestran por último un interesante hallazgo: desde 2012 Jalisco había representado la principal fuente de votos para Movimiento Ciudadano, a pesar de su registro como fuerza política nacional. También en su componente discursivo MC se proyectaba en todo el territorio de la república, donde las referencias a Jalisco se basaban en la idea que en el estado se encontraban los "buenos gobiernos" del partido, que podían ser replicados en el resto del país. En 2015 se hizo más evidente la importancia de los votos jaliscienses para el partido, llegando a ser la fuente de más de la tercera parte de sus sufragios nacionales. Una evolución que generó un mayor protagonismo de la clase dirigente jalisciense a nivel nacional, como en el caso de Clemente Castañeda, coordinador del grupo parlamentario en el periodo 2015-2018, senador desde 2018 y coordinador nacional del partido a partir de 2019. La dependencia de MC —en su constante lucha para conservar el registro ante el INE— de los votos de Jalisco

se mantuvo también en 2018, cuando el partido obtuvo el 4.1% de los votos nacionales y también en este caso el 33% de ellos provino de esta entidad.

Al tomar en consideración este componente de carácter electoral queda más comprensible el proceso de evolución del partido hacia un discurso federalista y localista, de defensa de los intereses de la entidad. MC se convirtió por lo tanto de un partido de electores jaliscienses a un partido de Jalisco, como su misma retórica de "la defensa de Jalisco" resaltaba. Una estrategia que fue premiada en el estado, pero también fuera de él: en la elección para la renovación de la Cámara de Diputados MC registró un incremento de más de un millón de votos en todo el país. Resultados que muestran en la actualidad una aparente paradoja: MC, quien por años buscó extenderse más allá de su bastión, logró hacerlo por primera vez en el proceso 2021, justo cuando su discurso se convirtió en la narrativa de un partido territorial y localista.

Conclusiones

En el periodo que va de 2012 a 2021 la relación entre Movimiento Ciudadano y su entorno y el sistema de partidos se ha caracterizado por una dinámica de carácter bidireccional. Fue así como MC representó una de las opciones que minaron el sistema político construido en los años de la transición hacia la democracia, haciendo manifiesta la crisis de consensos de los partidos tradicionales y contribuyendo a su declive. Pero en el sentido opuesto MC sufrió de las modificaciones del entorno político, en particular a partir del momento en que otros actores, *in primis* Morena, le quitaron su condición de monopolista de la protesta antisistema. La coyuntura electoral de 2018, con la decisión de conformar una alianza con PAN y PRD reubicaron el partido dentro del sistema político fue un parteaguas decisivo que implicó una mutación profunda del partido en todas sus dimensiones, tanto discursiva como política.

En el discurso el partido se despojó de algunos elementos que habían sido centrales en sus orígenes y en los primeros años, como la austeridad y las políticas de participación ciudadana, para evolucionar hacia un discurso localista de defensa de los intereses locales y de los principios del federalismo en contra de las injerencias de un poder central visto como

amenazante y hostil. Tal marcado viraje discursivo, pese a ser seguido cuestionado como una traición a los principios del partido, no tuvo repercusiones negativas en términos electorales; al contrario, los resultados de 2021 muestran un MC en salud y más sólido en el estado, que dispone de la mayoría en el Congreso estatal y gobierna un mayor número de municipios en comparación con las elecciones de 2015 y 2018. Además, los resultados hacen manifiesta la paradoja de un partido que empieza a crecer a nivel nacional justo en el momento en que decide presentarse como una fuerza local, que defiende los intereses de Jalisco, aunque presente con sus candidatos en todo el territorio nacional.

En virtud de la observado en la última década y a poco más de un año del proceso electoral de 2024, se empiezan a delinear varios factores fundamentales para el futuro de MC: la importancia de los últimos meses del sexenio alfarista como oportunidad para que los gobiernos naranjas (estatal y municipales) implementen políticas para recuperar consensos ante la opinión pública en el estado; la necesidad de identificar un sucesor como próximo aspirante a la gubernatura; la importancia de vincular esta candidatura a una figura presidencial competitiva y, en fin, los efectos de la constante tensión entre Gobierno de México y Gobierno de Jalisco. Todos estos retos ponen a MC ante un escenario donde por un lado tiene la oportunidad de crecer y convertirse en la fuerza más relevante y competitiva a nivel nacional, mientras por otro se ve desafiado por adversarios aguerridos con el riesgo de perder o de verse debilitado en su bastión electoral.

Referencias

AHRENS, J. M. (24 de octubre de 2016). Peña Nieto admite su error con la visita de Trump. *El País.* En https://elpais.com/internacional/2016/10/24/mexico/1477325533_963229.html

AGUIAR-AGUILAR, A. y Barrientos del Monte, F. (2022). *Gobiernos, instituciones y derechos frente a la Pandemia por covid-19. Reflexiones desde la ciencia política*. Ciudad de México. Tirant Lo Blanch.

Animal Político (6 de enero de 2017). ¿Qué hubieran hecho ustedes?, dice Peña al defender gasolinazo; anuncia recortes. *Animal Político*. En https://www.animalpolitico.com/2017/01/mensaje-pena-nieto-gasolina-ano-nuevo/

ARELLANO, A. (2021). El cambio político en Jalisco 1989-2019. *Estudios Políticos*, 52, pp. 67-91. Universidad Nacional Autónoma de México.

ÁVILA, J. (16 de octubre de 2019). Feministas rechazan desaparición del Instituto Jalisciense de las Mujeres. *Reporte Índigo*. En https://www.reporteindigo.com/reporte/feministas-rechazan-desaparicion-del-instituto-jalisciense-las-mujeres/

BAÑUELOS, J. (10 de diciembre de 2017). El banquito de Alfaro. En https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1276331&md5=-beecdfd3ffe50b7f8e98ea88a9e31364&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad-1b2efe

BUSSOLETTI, A. (2019). Transfuguismo político en el proceso electoral 2018. El caso Jalisco. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 3(22), pp. 12-41.

BUSSOLETTI, A. (2020). En búsqueda de legitimación. Partidos y clase política ante la desconfianza de los mexicanos. *Acta Republicana*, pp. 31-40.

BUSSOLETTI, A. (2021). La excepción jalisciense: comportamiento electoral y sistema de partido en el proceso electoral de 2018. *Apuntes Electorales*, 37(64), año XX, pp. 37-71. Instituto Electoral del Estado de México.

CAPOCCIA, G. y Kelemen, R. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59(3), pp. 341-369.

Congreso de Jalisco (9 de noviembre de 2019). Jalisco aprueba las reglas para crear nuevo constituyente. En https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/94028#:~:text=Hoy%20en%20el%20Congreso%20se,jalisciense-ses%E2%80%9D%2C%20afirm%C3%B3%20el%20Gobernador.

El Informador (4 de septiembre de 2011). Enrique Alfaro someterá a votación su futuro político. *El Informador*. En https://www.informador.mx/Jalisco/Enrique-Alfaro-sometera-a-votacion-su-futuro-politico-20110904-0184.html

El Financiero (11 de julio de 2018). AMLO presenta 32 coordinadores estatales para plan de desarrollo nacional. *El Financiero*. En https://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2018/amlo-presenta-32-coordinadores-estatales-para-plan-de-desarrollo-nacional/

GARCÍA, M. L. y Téllez, L. (2018). El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. *Perfiles latinoamericanos*, 26(5).

GARCÍA, J. C. (31 de octubre de 2015). Emilio, el traidor. *El Respetable*. En https://elrespetable.com/2015/05/31/emilio-el-traidor/

HURTADO, J. (2016). *Sistema político en Jalisco.* Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Infobae (11 de abril de 2022). "El gobierno y Morena montaron un teatro": Dante Delgado tundió a AMLO por Revocación de Mandato. En https://www.infobae.com/america/mexico/2022/04/11/el-gobierno-y-morena-montaron-un-teatro-dante-delgado-tundio-a-amlo-por-revocacion-de-mandato/

LAGUNA, A. y Solís Delgadillo, J. M. (2017). *Las candidaturas independientes en México: una nueva vía para el reciclaje político.* Toluca. Instituto Electoral del Estado de México.

LARROSA–FUENTES, J. S. (2021). La transformación digital de las campañas políticas: el caso de las elecciones al gobierno de Jalisco en 2018. En R. E. Prado Pérez y J. E. Rocha Quintero, *Elecciones en Jalisco 2018; hallazgos y consideraciones*. Guadalajara. ITESO.

Movimiento Ciudadano (s. f.). Nuestra historia. En https://archivo.movimientociudadano.mx/nuestra-historia

Movimiento Ciudadano (17 de marzo de 2015). *Paremos el despilfarro.* En https://www.youtube.com/watch?v=ohoKybdN2bY

Movimiento Ciudadano (22 de enero de 2016). *Los ciudadanos deciden con el Presupuesto Participativo.* En https://www.youtube.com/watch?v=ayXQu5aagHY

Movimiento Ciudadano (5 de septiembre de 2018). *Aquí están nuestros votos para que AMLO cumpla*. En https://www.youtube.com/watch?v=bYICxgG1B-A.

Movimiento Ciudadano (11 de junio de 2020). Morena utilizó la tragedia de Giovanni para desestabilizar a Jalisco: Movimiento Ciudadano. En https://movimientociudadano.mx/index.php/boletines/morena-utilizo-la-tragedia-de-giovanni-para-desestabilizar-jalisco-movimiento

Movimiento Ciudadano (s. f.). *5 propuestas para México Movimiento Ciudadano.* En https://www.youtube.com/watch?v=Ohz2ZxKFFmA

Observatorio Político Electoral Universidad de Guadalajara (2021). *Informe Línea de Investigación Partidos Políticos mayo de 2021.* En http://observatorioelectoral.cucsh.udg.mx/?q=documento/presentaci%C3%B3n-rueda-de-prensa-partidos-pol%C3%ADticos-19-5-2021

ORDAZ, J. L. (16 de julio de 2019). Denuncian a Alfaro por A Toda Máquina. *El Diario NTR Guadalajara.* En https:// ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=130326

OSORIO, J. (2015). Elecciones 2015: crisis de partidos hegemónicos y emergencia de nuevos actores. En *Análisis plural* (pp. 87-106). Guadalajara: ITESO.

PANEBIANCO, A. (1990). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid. Alianza Editorial.

REYNOSO, D. y Espinosa Santiago, O. (2017). *¿Alianzas contra natura o antihegemónicas? Las alianzas PAN-PRD en los Estados Mexicanos*. Ciudad de México. Tirant Lo Blanch.

Reporte Índigo (31 de mayo de 2016). El conflicto de interés naranja. *Reporte Índigo.* En https://www.reporteindigo.com/reporte/el-conflicto-de-interes-naranja/

ROMO, P. (8 de junio de 2015). MC arrasa en la zona metropolitana de Guadalajara. *El Economista.* En https://www.eleconomista.com.mx/politica/MC-arrasa-en-la-zona-metropolitana-de-Guadalajara-20150608-0206.html

TOUSSAINT, E. (21 de marzo de 2021). Lemus y el ¿post-alfarismo? *El Informador*. En https://www.informador.mx/jalisco/Lemus-y-el-post-alfarismo-20210321-0025.html

33. Del aire a la tierra. La consolidación de Movimiento Ciudadano como primera fuerza política en Jalisco

Enrique Toussaint

Introducción: la ruptura del bipartidismo

La historia política contemporánea de Jalisco se explica a través del turnismo. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN) se repartieron el poder durante los años de la transición a la democracia. De 1991 a 2009, ambos partidos gobernaban más del 70% de los ayuntamientos, tenían un control político del Congreso (90% de la representación). En 2012, Movimiento Ciudadano como fuerza política rompió el tradicional bipartidismo. La candidatura de Enrique Alfaro a la gubernatura arrasó en el área metropolitana Guadalajara, pero no pudo impedir que el PRI regresara a Casa Jalisco. De aquellos polvos, estos lodos. El bipartidismo comenzó a debilitarse en aquellos comicios.

Las elecciones intermedias marcaron el fin del bipartidismo. El PAN se quedó en mínimos y el PRI perdió la ciudad y la mayoría legislativa. A esto debemos sumar el ascenso nacional de Morena, poco relevante en Jalisco en aquella elección, pero fue un primer aviso de la posibilidad de que el partido de Andrés Manuel López Obrador también alterara el tablero político estatal. En 2018 y 2021, PAN y PRI se convirtieron en fuerzas testimoniales y el sistema de partidos había cambiado radicalmente.

Movimiento Ciudadano entendió el descontento que latía en la sociedad jalisciense. En 2009, el movimiento anulacionista era un síntoma más del hastío social. Hubo distritos en donde el voto en blanco alcanzó el

doble dígito. Una mayoría de jaliscienses estaba harta del PAN y su corrupción. El derrumbe del PAN como opción política en Jalisco no se explica por las ideas, sino por la praxis. MC se nutrió de la decepción con el panismo y comenzó a crecer a costa del debilitamiento blanquiazul. El partido de Enrique Alfaro enarboló un discurso populista que dividía a la sociedad en dos: partidocracia y ciudadanos. El discurso caló particularmente en las clases medias jaliscienses. Una apuesta que combinaba antipartidismo, renovación ética y eficiencia logró robar votos a la derecha y a la izquierda. MC nunca fue un proyecto ideológico. "Queremos buenos gobiernos", decían. Ni de derecha ni de izquierda.

El ascenso meteórico de MC (2012-2018) fue acompañado por una versión vehicular del partido político. "El partido es solo un instrumento", declaró Enrique Alfaro en 2012. La narrativa del proyecto político minimizaba la vida interna de los partidos. Por el contrario, el partido era el acceso formal al poder, pero nunca tuvo ni vida interna sólida ni tampoco procesos democráticos. El partido nunca importó, hasta hoy. En el presente artículo analizo la transformación de MC: nacer como una opción de los desencantados frente al bipartidismo tradicional y cómo se ha ido convirtiendo en una maquinaria electoral potentísima. Un partido que le presta más atención a los procesos organizativos y a la estructura, y corre de las batallas culturales o ideológicas. Un proyecto político que conjuga una gran aceptación entre las élites y las clases medias, pero cada vez menor entre las clases populares, capaz de construir coaliciones de gobierno con instituciones que van desde las universidades privadas hasta las empresas. Y que conjuga ese discurso de orden y de estabilidad con una estructura que le permite ser competitivo en cada rincón del estado.

Un sistema en crisis

Los partidos políticos tradicionales están en crisis (Rahat y Kenig, 2018). La recesión económica de 2008-2009 y la pandemia son variables que aceleraron la descomposición de los partidos políticos tal como los conocimos. En Estados Unidos, el Partido Republicano quedó engullido por Donald Trump y el populismo identitario que desató. En Francia, *Les*

Republicains —el centro derecha— y *les socialistes* —el centro izquierda— obtuvieron menos de 15% de los votos en la primera vuelta presidencial francesa. En España, el bipartidismo clásico pasó de tener 85% de los votos a 40%. Chile, Colombia, Brasil, Italia son más ejemplos de la muerte de los partidos políticos tradicionales.

En México, la llegada de Morena al poder supuso la destrucción del sistema de partidos de la transición. El sistema de partidos mexicano pasó de un tripartidismo imperfecto a un bipartidismo —dos grandes coaliciones— también imperfecto, pero que explica en torno a 90% de los votos. La agonía del PRI y la casi desaparición del PRD nos lleva a un escenario inédito en la historia política reciente del país. Una opción política nacionalista revolucionaria (Morena) y una conservadora (el PAN) como ejes troncales de las identidades políticas de los mexicanos.

Jalisco tuvo su particular revolución política. No ha sido Morena el centro, sino la irrupción de Movimiento Ciudadano. El partido de Enrique Alfaro entendió el tipo de cambio que pedían los jaliscienses. Un partido pequeño, compacto, sin complejidad organizativa y con mucha comunicación. Frente al priismo gobernante y el panismo en declive, MC logró capitalizar el ánimo anti-partidocrático de las clases medias jaliscienses. MC comenzó como un proyecto de clases medias insatisfechas, particularmente urbanas. En la siguiente tabla se muestra la evolución del voto de MC en las elecciones de 2012, 2015, 2018 y 2021. Jalisco tuvo su momento populista, en el sentido que teorizó Ernesto Laclau (2005). Ciudadanos contra el poder. El PRI representaba la versión más acabada de la corrupción del viejo sistema de partidos.

Cuadro 33.1. Evolución del voto en zona metropolitana de Guadalajara

Elección	Votos	Victorias ZMG
2012	339 850	Ninguna
2015	673 031	Cuatro
2018	734 412	Cinco
2021	649 608	Cuatro

Fuente: elaboración propia con los datos del IEPC.

En paralelo al ascenso emecista, Pedro Kumamoto como candidato independiente ganó el distrito 10 de Zapopan. Un distrito conservador, de clase media alta, profundamente antipriista. Alfaro y Kumamoto, así como la victoria de Pablo Lemus —expresidente de Coparmex—, son caras de la misma moneda. En Jalisco, hubo una acelerada descomposición del sistema de partidos que abrió la puerta a MC. El cambio en el Congreso en las legislaturas que van de 2012 a 2021 se despliega a continuación:

Cuadro 33.2. Equilibrios legislativos por partido político

Partido	Legislatura 60	Legislatura 61	Legislatura 62	Legislatura 63
PRI	17	14	5	5
PAN	14	4	9	5
MC	4	14	16	16
Morena	0	0	7	8
Otros	4	6	1	4

Fuente: elaboración propia.

Una característica del emecismo naciente fue la utilización simbólica de narrativas que confrontaban a la ciudadanía con el Gobierno o el poder, pero que no eran ideológicamente divisivas. Es decir, MC nació como un proyecto que no se asumía ideológico. Si recordamos a Gramsci (1924) sabremos que política sin ideología es imposible. O incluso en textos contemporáneos como el de Ezra Klein (2020) podemos interpretar que la ideología es el campo de batalla de la política. Siempre hay ideología, incluso entre aquellos que se refugian en la técnica y tratan de correr de los debates más ideológicos.

El emecismo ascendente sabía que crecía de la mano de la destrucción del PAN. Que el votante panista estaba decepcionado de su partido, pero que dicho votante no había dejado de creer en tesis conservadoras. Por ello, los principales liderazgos de MC, y en particular Enrique Alfaro, fueron reacios a posicionarse claramente en agendas polarizadoras como el aborto o la adopción por parte de parejas homoparentales. Esto produjo que MC hiciera de la participación ciudadana, la transparencia y

la anticorrupción sus principales símbolos. El partido comenzó un largo viaje hacia el pragmatismo y hacia la eliminación de los signos políticos más identitarios. De la misma forma, el partido de Alfaro formó una gran coalición que permitió su consolidación como la primera fuerza política de Jalisco. Un grupo político nuclear, políticos profesionales que confeccionan la ruta del partido; una serie de figuras políticas externas a MC que abandonaron al PRI, PAN y PRD para unirse al partido en ascenso; un gran número de activistas de la sociedad civil en áreas como la movilidad, la participación o la anticorrupción; y vasos comunicantes estrechos con la élite económica local. Por último, no se puede entender el ascenso emecista sin la comunicación. El alfarismo revolucionó la comunicación en redes sociales. Frente al estilo anquilosado de la vieja partidocracia, Alfaro se construyó en un monstruo de la comunicación. Digamos que MC se convirtió en el primer partido-comunicación. Un partido en donde importaba más el simbolismo mediático y mucho menos los juegos políticos internos.

Estas dinámicas —discurso antipartidos, escapar de la ideología, comunicación, integración de una coalición política extendida— se fraguaron durante el periodo en que MC capitaneó la oposición (2011-2015). Tras ganar Guadalajara, MC se transformó en una maquinaria que acompaña al gobierno. Un partido sin vida interna, pero que es capaz de servir como vehículo de la predominancia naranja en Jalisco.

Transformación orgánica

Valdría la pena diferenciar entre "alfarismo" y Movimiento Ciudadano. El alfarismo es un movimiento político que comenzó en 2009 cuando Enrique Alfaro conquistó la alcaldía de Tlajomulco. En aquel momento, Alfaro ganó bajo las siglas del PRD. Semanas después, decidió romper con el líder político de la UdeG y del PRD, Raúl Padilla. Dicha ruptura llevó al alfarismo a canalizar el proyecto político a través de otro instrumento: el partido Movimiento Ciudadano. Alfaro llegó a un acuerdo con el dirigente histórico de la antigua Convergencia y ahora MC, Dante Delgado. El alfarismo, y la apuesta nacional por López Obrador, le salvaron el registro al partido naranja.

Dividiré MC como partido en tres etapas:

Cuadro 33.3. Etapas de Movimiento Ciudadano		
Periodo	**Temporalidad**	**Dirigentes**
Partido-oposición	2011-2015	Hugo Luna
Partido-gobierno	2015-2021	Guillermo Medrano Israel Medina Ricardo Rodríguez Manuel Romo
Partido-sucesión	2021- ¿?	Manuel Romo

Fuente: elaboración propia.

La primera etapa (partido-oposición) estuvo marcada por la elección a la gubernatura de 2012. Enrique Alfaro era presidente municipal de Tlajomulco, pero el partido tenía poca estructura electoral al interior de Jalisco. Alfaro se convirtió en un fenómeno electoral del área metropolitana de Guadalajara, sin embargo, no tuvo ni tiempo ni recursos para equilibrar la balanza con el PRI en el resto de los municipios. Aristóteles Sandoval se convirtió en gobernador a pesar de haber perdido la ciudad que él mismo gobernaba. Los candidatos de MC fueron o integrantes históricos del alfarismo o fichajes externos como el priista Salvador Caro para Guadalajara o el ex presidente del Instituto de Transparencia (ITEI), Augusto Valencia. Alfaro contaba con el apoyo del gobernador Emilio González Márquez, pero la candidatura de Fernando Guzmán Pérez Peláez dividió el voto anti-PRI.

Tras la derrota, Alfaro se concentró en construir una sólida estructura en Guadalajara. El partido siguió siendo compacto y con poca vida interna. MC accedió a recursos, tuvo regidores y una bancada en el Congreso. MC tocaba poder institucional. La construcción del partido se nutrió de la llegada de políticos provenientes de un decadente Acción Nacional: Alberto Esquer, Víctor Sánchez, Diego Monraz, Macedonio Tamez, María Elena Limón. A pesar de que el PAN tenía más diputados y más poder institucional, MC logró convertirse en la cabeza de la oposición. Era inevitable que Alfaro actuara como imán para la adhesión de nuevos perfiles políticos.

Alfaro ganó la elección de Guadalajara en 2015. La antesala para la gubernatura. El partido pasó a ser menos relevante. MC contó ya con catorce

diputados en el Congreso (primera fuerza política) y alcanzó las alcaldías en Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco, Puerto Vallarta y Tlajomulco. MC, como partido, pasó a ser la organización que confecciona la estructura y los liderazgos regionales, pero se volvió insignificante en la estrategia de comunicación o incluso en la construcción de las ideas del proyecto. En este periodo, encabezó el partido Guillermo Medrano que es un operador territorial.

Dicho modelo de partido territorial fue clave para la victoria electoral de 2018. MC ganó la gubernatura, ratificó la hegemonía en la ciudad y detuvo el avance avasallador de Morena. El partido demostró que había logrado capitalizar el hundimiento del PRI y retener el voto panista. El partido cambió su política de alianzas (que analizaremos en el siguiente apartado): no apoyó a López Obrador y se sumó a la coalición que impulsó al panista Ricardo Anaya. Tras la consecución de la gubernatura, el partido pasó a una larga hibernación. Ricardo Rodríguez, como su dirigente estatal, se dedicó plenamente a que el partido fuera competitivo en todas las regiones y a revalidar la mayoría legislativa. Alfaro logró salir vivo de la quemazón de las elecciones intermedias. El partido que encabeza Alfaro se llevó diecisiete de los veinte distritos y solo perdió Puerto Vallarta como municipio estratégico.

La elección de 2021 abrió la segunda parte del sexenio y, con ello, la llegada de la sucesión. Comienza la sucesión en Casa Jalisco. El problema es que MC como partido es una instancia débil para procesar una compleja sucesión. Frente a este dilema, entre 2021 y 2022, los principales liderazgos de MC, encabezados por Enrique Alfaro, impulsaron la refundación de MC, dotando al partido de mayores atribuciones. Esta apuesta no solo tiene que ver con la definición del candidato a la gubernatura, sino también las decisiones de candidaturas municipales. Manuel Romo como dirigente estatal ha tenido que entrar al ruedo de la batalla política en confrontaciones como la que sostienen Alfaro y Raúl Padilla. Está claro: la tercera etapa de MC supone poner las reglas para un escenario de sucesión inédito en el partido.

Política de alianzas

Putnam (1988) considera que la política es un juego de dos niveles: la agenda doméstica y la agenda internacional. Más que dos dimensiones se-

paradas, el internacionalista sostiene que ambos niveles están íntimamente relacionados. El líder político y su partido toman decisiones haciendo cálculos externos, pero también internos. La popularidad, las elecciones o las alianzas se explican por la codependencia de ambos niveles.

Me gustaría importar el marco analítico de Putnam a la forma en la que Movimiento Ciudadano ha trazado su política de alianzas desde 2012. Dejo de lado los comicios de 2012 por ser una elección en donde Enrique Alfaro compitió —todavía— bajo las siglas del casi extinto PRD y, al menos al principio, en coalición con el grupo político de la UdeG. MC ha construido alianzas locales para conquistar el poder en Jalisco y alianzas nacionales para conseguir colocarse como un partido relevante en la vida pública del país. En muchas ocasiones, dichas alianzas han sido contradictorias o cambiantes en el tiempo.

Comencemos por las alianzas locales: en 2012, el alfarismo logró formar una coalición que le disputó la gubernatura al PRI. Una coalición que integró a sectores amplios del panismo enojados con la deriva del blanquiazul. Un apoyo explícito del gobernador Emilio González y una buena parte del empresariado jalisciense. Dichas alianzas supusieron competitividad para Alfaro y mantuvieron su distanciamiento con el grupo político de la Universidad de Guadalajara que apoyó a Aristóteles Sandoval. En 2015, Alfaro —como candidato a Guadalajara— no modificó en gran medida su coalición. La estrategia fue captar a liderazgos panistas y priistas e incluirlos en el partido. Lavarles la cara con una marca fresca y sin negativos como era MC. Más que alianzas formales, el alfarismo importó perfiles con reconocimiento público o probada efectividad en el territorio. El resultado fue la victoria de MC en el Congreso y en el área metropolitana Guadalajara.

La elección de 2018 sí fue un antes y un después. Alfaro y su grupo político trazaron una alianza formal con el grupo político de la UdeG. Una alianza que se tradujo en candidaturas específicas a nivel local y nacional. Se acabó el discurso contra Padilla y la relación se mantuvo sólida —con altas y bajas— hasta 2020. La intermedia de 2021 supuso la ruptura del acuerdo político y la creación del partido universitario Hagamos. En esta elección, MC acudió en solitario con una sólida coalición social, pero sin acuerdos formales con el resto de las formaciones políticas. MC y el PAN negociaron hasta el último momento, pero la dirigencia nacional del PAN se negó a aceptar una coalición estrictamente local.

A nivel nacional, MC ha cambiado radicalmente en una década. El partido formó parte de la coalición lopezobradorista en 2012. Sin embargo, tras esos comicios, el acuerdo entre Alfaro y el hoy presidente de la república se rompió. López Obrador decidió dejar al PRD y fundar Morena. En el mismo sentido, el elector que alimentó el ascenso de Alfaro en Jalisco nada tenía que ver con el votante clásico de López Obrador. En 2018, Alfaro fue de la mano de Ricardo Anaya como el candidato presidencial de la Alianza PAN/MC/PRD y a pesar de la dura derrota nacional, Alfaro logró 40% de los votos y la gubernatura de Jalisco.

En las elecciones intermedias y estatales de 2021, MC optó por no alinearse a ningún polo. Ni a la coalición Va por México ni a la coalición gobernante. El partido que encabezó Clemente Castañeda tuvo un crecimiento moderado hasta alcanzar 7% de las preferencias electorales y conquistar su segunda gubernatura: Nuevo León. Lo cierto es que, en una década, la transformación de la política de alianzas de MC tiene que ver con el cambio en su electorado. En Jalisco, MC se convirtió en la principal fuerza antagonista a Morena y, por ello, recibió otra mayoría legislativa y consiguió retener la mayoría de las alcaldías del área metropolitana Guadalajara.

Ideología

Es difícil definir ideológicamente a Movimiento Ciudadano. Es un partido que se define como socialdemócrata. Es decir, un partido de centroizquierda. No obstante, MC varía sustancialmente por región y nivel político. Por ejemplo, a nivel federal, me parece que la apuesta de los naranjas ha sido construir un partido progresista, liberal y promercado (regulado). Incluso, MC comparte agendas tradicionalmente de izquierda liberal como la legalización de la interrupción del embarazo o la legalización de las drogas.

En Jalisco, MC ha sido una apuesta centrista que ha evolucionado hacia ser una formación política cercana a las tesis de la centroderecha. En el siguiente cuadro podemos ver algunas pinceladas ideológicas de MC. Hay que decir que con el tiempo se ha debilitado el sector izquierdista del partido y ha tenido más peso el ala más pragmática del proyecto.

Cuadro 33.4. MC Jalisco: ideología		
Tema	Postura	Tendencia ideológica
Economía	De mercado	Liberal
Aborto	División	Hay sectores del partido progresistas, pero no han promovido la legislación
Matrimonio igualitario	A favor	Liberal
Autoridad	Control	Conservador
Política de drogas	Prohibicionismo	Conservador
Educación	Privada y pública	Liberal
Salud	Privada y pública	Liberal
Política	Antipartidos	Conservador
Ciudad	Ruptura con la movilidad tradicional	Socialdemócrata
Fuente: elaboración propia.		

En su discurso, MC ha querido escapar de los temas más espinosos. El objetivo del proyecto político es construir amplias mayorías y las agendas divisivas rompen dicha posibilidad. A diferencia del PRD o Futuro, partidos de nichos, MC y Morena son proyectos políticos que buscan tener mayorías y gobernar. Es posible definir a MC Jalisco —y en eso es similar a Nuevo León— como un proyecto político centrista en lo moral, de derecha en materia económica y político, de izquierda en planificación urbana y sostenido por las capas medias de la sociedad. En las últimas elecciones, quedó bastante claro que los bastiones políticos de MC son los barrios acomodados y, aunque compite, las zonas más pauperizadas del estado voltean hacia Morena.

Apuntes finales

Movimiento Ciudadano se convirtió en un lustro en la primera fuerza política en Jalisco. De 2012 a la fecha, el partido pasó de ser una organización centrada en el debate y posicionamiento mediático a ser un partido con amplias estructuras y movilización. MC se alimentó de la destrucción del bipartidismo y devoró al electorado tradicionalmente antipriista de

Acción Nacional. No es un partido hegemónico —ni por porcentajes ni por duración en el tiempo—, pero sí un partido que ha logrado dominancia en dos ciclos políticos (2015 y 2021).

El partido también ha logrado consolidarse socialmente por su desdibujamiento ideológico. MC comparte hacia el interior pocas señas de identidad y eso permite unir a liderazgos que no comparten una visión sobre la política. De la misma forma, el vaciamiento identitario del partido permite esquivar los temas espinosos en la opinión pública y formar coaliciones más extensas de votantes. Hasta 2022, MC se mantiene como la marca partidista con menos negativos en la opinión pública. Sabemos que la ideología siempre existe, pero la nulificación del discurso marcadamente ideológico ha provocado que el partido sea visto como incongruente. Por ejemplo, entre las posturas que toma a nivel nacional y aquellas que decide no tomar en Jalisco.

De cara al futuro, MC se enfrenta a dos desafíos. El primero: cómo gestionar la sucesión en Jalisco. Luego de años de debilitamiento del partido, la sucesión ha supuesto la coyuntura para dotar a MC de atribuciones para mediar entre los aspirantes a la gubernatura. MC nunca se había enfrentado a lo que supone buscar el reemplazo de Enrique Alfaro en Casa Jalisco. Una sucesión mal llevada podría romper a MC. El segundo: la política de alianzas rumbo a la presidencial de 2024. MC debe definir si quiere ser un partido de gobierno dentro de una coalición opositora o ser un partido que crezca gradualmente y que sea competitivo en 2030. Estas dos decisiones serán fundamentales para entender el futuro de MC.

Referencias

GRAMSCI, A. (1924). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Chile. Nueva Visión.

KLEIN, E. (2020). *Why we're polarized*. Estados Unidos. Avid Readers Press.

LACLAU, E. (2005). *La razón populista*. México. Fondo de Cultura Económica.

PUTNAM, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3).

RAHAT, G. y Keng, O. (2018). *From Party Politics to Personalized Politics?: Party Change and Political Personalization in Democracies*. Inglaterra. Oxford Ed.

34. La política Morena-Jalisco y sus avatares

Rutilo Tomás Rea Becerra

Introducción

El presente artículo no pretende ofrecer una visión completa ni acabada del desarrollo político-electoral del partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en Jalisco, sino procura brindar una visión (tal vez parcial y relativa) en torno a una organización que gobierna a nivel nacional, pero que en el occidente no ha logrado establecerse como un partido de masas o de nuevo tipo, capaz de disputar el poder al conservadurismo o a la llamada "mafia del poder". Partimos de la hipótesis de que son los errores y problemas internos lo que limitan el desarrollo de Morena en esta entidad. De tal manera que la ambición protagónica de algunos de sus dirigentes, la falta de organización y formación política, el oportunismo electoral que lo envuelve, la diversidad y pluralidad de formas de pensar y concebir la estrategia del "cambio verdadero", la ambición personal e individualista de quienes participan a cargos públicos y la falta de capacitación, vuelven a Morena una organización endeble, amorfa, un "monstruo de siete cabezas" en la que se justifica señalar que el enemigo de Morena es Morena mismo.

Es preciso señalar que en cada proceso electoral es cuando aumenta la membresía de sus participantes, "todo mundo es Morena" y todos se convierten en los "fundadores del cambio verdadero", pero cuando se trata de desarrollar propuestas o generar una democracia que vaya más allá de las elecciones, como es la revocación de mandato o el juicio a expresidentes, Morena se convierte en "tierra de nadie" y disminuye la participación de sus líderes y militantes. Es razonable señalar también que no es lo mismo hablar de Morena, como departir sobre el movimiento obradorista o de

los simpatizantes del proyecto de la Cuarta Transformación, sus objetivos, deseos, proyectos, tácticas y estrategias a pesar de tener puntos de acuerdo, no son los mismos.

Cómo entendemos la política

Durante mucho tiempo, la política ha sido concebida como una actividad exclusiva de "los políticos" estereotipados en personajes de traje y corbata o con sombrero, botas, cinto ancho y de bigotes. Esta "política" de estereotipos sociales, en la que se busca el "prestigio", y solo concierne a unos cuantos, había sido vedada para las masas. La polisemia que cubre a "esta política", da lugar a interpretaciones ligeras y a abordajes superficiales que suelen refugiarse en una crítica barata e improductiva, que envuelve a quien la ejerce en un ridículo halo de "intelectualidad". A costa de represión se nos ha vedado el pensar siquiera la posibilidad de ejercer la "política" porque esta es como el fruto prohibido, la esencia del pecado. Pero, como irredentos que somos habría que preguntarnos: ¿cuál es la razón principal de que exista la política?

Partimos del hecho que la razón de ser de la política es el conflicto, la fricción, la contradicción, y mientras existan desigualdades (de cualquier índole) la política tendrá su razón de existir. En este sentido, estar conscientes de que las diferencias existen en todos los rincones de la vida social, es politizarnos. Y, por ende, negar el conflicto, negar su existencia entre sexos, en el trabajo, el campo, las minas, en las fábricas, el trabajo doméstico, entre los países, es despolitizarnos. Así como también querer mirar la política de forma individual dejando de lado las implicaciones colectivas. La individualización rompe con los vínculos sociales y deja el campo abierto para que los enemigos de la democracia puedan avanzar en la recuperación de sus privilegios de saqueo y destrucción, agudizando aún más las contradicciones antagónicas.

Por ello, es importante entender que a través de la política se expresan y articulan relaciones de poder y que el Estado, las instituciones y la participación social son fundamentales para decidir el rumbo de una sociedad. Un rumbo del que tenemos la obligación histórica de tomarlo en nuestras manos a través de procesos de formación política y en función de

las coincidencias colectivas, respetando siempre la condición individual. Como bien sostiene Juan Carlos Monedero: "detrás de lo político están el poder y el conflicto", lo que desde luego implica la necesidad de un marco normativo. No podemos resolver nuestras diferencias basado en la fuerza bruta, en la violencia o apoyados en una anarquía que niegue la posibilidad de diálogo, de acuerdos. Deben existir códigos jurídicos, morales, religiosos que permitan la cohesión social. Es por ello por lo que el sistema normativo debe estar basado en la reciprocidad, no en la imposición o el autoritarismo. Debe basarse en el ámbito de lo moral y la confianza de que el cumplimiento de las normas será respetado por todos.

Entre el conflicto y las relaciones de poder, resulta inevitable el tema de la democracia, y no puede haber democracia si no hay participación. Esta participación bien puede ser de manera voluntaria, porque se obtiene algún beneficio o se considera que participar es lo justo, o bien porque se siente uno obligado a hacerlo (para cumplir la ley o evitar sanciones). Independientemente de cuál sea la decisión, debemos de considerar que ningún país ni sociedad han logrado su transformación por dádivas, sino a través de una lucha permanente, y las luchas suman voluntades, es justamente encontrando puntos de coincidencias como se genera la transformación real de una sociedad.

En la actualidad, la democracia representativa, que es parte de la democracia liberal, y que en la mayoría de las ocasiones se reduce a la lucha electoral, debe ser superada. La democracia debe ir más allá de los procesos electorales, debe convertirse en una forma de vida de lo inmediato, de lo cotidiano, de lo cercano a nuestro entorno. De lo contrario, la "política" queda como una actividad solo de los "que saben" o bien se reduce a un ámbito técnico donde hay que dejar que los expertos nos solucionen todo.

Es necesario, pues, generar nuevas formas de hacer política, es necesario y urgente concebirla de manera distinta. Debemos practicar la política que permita una transformación real "de las estructuras objetivas y subjetivas más justas (…) cambiar la conducta de los miembros de una comunidad, de los representantes y de los ciudadanos participantes como actores responsables" (Dussel, 2019, p. 13). Por ello, no podemos concebir el proceso de politización sin una ética basada en principios colectivos, o en contra de todo lo que dañe a las mayorías, pues a final de cuenta son deberes de quien intente un cambio efectivo y profundo, si nos mantene-

mos al margen estaremos actuando en contra de nuestros principios y de las necesidades más apremiantes de nuestra comunidad.

El surgimiento de Morena

El partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), surge como un espacio para llevar a cabo esta forma de hacer política, sin embargo, su objetivo inicial era atraer a una gran mayoría de mexicanos y mexicanas que fuesen capaces de impulsar una política distinta a la llamada "mafia del poder". Para ello, se impulsó un proyecto que no solo aglutinara una perspectiva de izquierda, sino un espectro amplio de tradiciones nacionalistas y de franca oposición frente a quienes "saqueaban a la nación y traicionaban a México", utilizando para ello la impunidad y la corrupción como método fundamental para ejercer el poder.

Es por ello que un amplio grupo de intereses individuales y colectivos, ideas e ideologías diversas marcan el origen de Morena, las simpatías hacia esta nueva organización van desde viejos militantes de la izquierda institucional y revolucionaria, nacionalistas, clases medias ilustradas y progresistas sociales, hasta grupos religiosos, evangélicos y católicos, personalidades de la iniciativa privada y exlíderes de partidos de derecha. Dos propuestas fundamentales impulsan su desarrollo: 1. Un proyecto alternativo de nación, cuya finalidad básica es la lucha contra la corrupción y contra el neoliberalismo; y 2. coalición Juntos Haremos Historia, cuya finalidad era generar un amplio espectro de simpatizantes que lograran aglutinar y consolidar una organización capaz de lograr un triunfo electoral en el 2012.

Para ello, a nivel nacional se estableció un Consejo Consultivo de 84 personas, un Comité Ejecutivo encabezado por 17 individuos y se nombraron cuatro comisiones: orgánica y de vinculación, comunicación y difusión, finanzas y eventos y la comisión de análisis y contenido. A través de esta modesta estructura se impulsaron en todo el país las posibilidades de generar un partido que destruyera al régimen anterior, basado en la impunidad y la corrupción: a través del gobierno, modificar las políticas económicas neoliberales, y convertirse en un proyecto alternativo de nación. El programa de acción y la estrategia principal para lograr dicho objetivo era la lucha electoral, para después dejar de ser un partido de apoyo

al candidato Andrés Manuel López Obrador, convertirse en un partido de nuevo tipo y organizarse no solamente para los procesos electorales. Por desgracia, esto no ha sido posible. Si bien actualmente se ha convertido en la principal fuerza electoral del país, el oportunismo y el protagonismo de algunos de sus líderes, el "chapulineo" en sus candidaturas y la falta de estructura en varios estados del país hacen que sea una organización endeble, débil y difícil para sostenerse como un proyecto a largo plazo, pero no podemos asegurar nada, solo son elementos previsibles de análisis.

Esta heterogeneidad, pluralidad y diversidad de proyectos son las que promueven a nivel nacional el surgimiento de Morena en el país. Este proceso también se ve reflejado en algunos estados de la república, y Jalisco no escapa a esta lógica.

Breve historia de Morena-Jalisco

En el estado de Jalisco, Morena surge alrededor de la figura de su principal líder. Pero es en el afán de organizarse ante el fraude electoral del 2006 que diversas organizaciones civiles, maestros del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, exmilitantes de los partidos Comunista Mexicano (PCM), Socialista Unificado de México (PSUM), de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT), de la Federación de Estudiantes de Guadalajara, y otros, con antecedentes de izquierda en el estado, promueven el movimiento obradorista en defensa del voto y en un afán de participar en los comicios electorales próximos. Era tal el conjunto de corrientes y grupos que en un inicio participaba en esta organización de simpatizantes hasta el actual gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro.

Cabe mencionar que uno de los primeros enlaces que se pone en contacto con los partidarios del obradorismo en Zapopan, Tonalá y Tlaquepaque atañe a José Zamarripa, exmilitante de la izquierda que provenía de la Ciudad de México, el cual impulsa una modesta estructura en dichos municipios y en algunos otros del interior del estado como Ciudad Guzmán, Puerto Vallarta y Tlajomulco. A través de asambleas distritales se va generando la formación del Partido Morena en Jalisco. De acuerdo con el doctor Héctor Hernández Zavala, de los grupos que entre el 2006 y 2011 se configuraron al interior de Morena, se encontraban los compañeros del PT

encabezados por el licenciado Enrique Ibarra Pedroza, quien inclusive se convierte en el coordinador estatal de esta amalgama de grupos políticos, y es a quien le corresponde desarrollar una campaña masiva de afiliación en el estado, pero Ibarra Pedroza también mantenía simpatías por Enrique Alfaro, quien al parecer ya traía su propio proyecto político para el estado, por lo que tiempo después, el licenciado Pedroza renunció al partido Morena para participar en la campaña del partido Movimiento Ciudadano.

Otro grupo de gran importancia en este proceso, de acuerdo con el doctor Héctor Hernández, es el conformado por exmilitantes de la Federación de Estudiantes de Guadalajara encabezados por el maestro Primitivo Madrigal Michel y el maestro Horacio García Pérez, quien había sido presidente de esta organización estudiantil. Cuando se estableció el Congreso estatal, lograron colocar al maestro Primitivo como secretario del Consejo estatal. La idea central era ir conformado Consejos Ejecutivos en cada municipio, sin embargo, no se logró este proceso de consolidación. Tiempo después, Humberto Ortiz logró posesionarse como el líder estatal de Morena, y a pesar de que avanzó en la conformación de algunos consejos municipales, se inició una batalla al interior de Morena por las candidaturas electorales del 2015, en las que casi pierden el registro pues no lograron ni el 3.5% de los votos. Es justamente cuando se genera una gran apatía y desmoralización de quienes habían participado en la creación de Morena en Jalisco, los llamados "fundadores históricos" fueron desplazados por los protagonistas políticos y se acentuaron las diferencias. Aparecieron los nombres de Hugo Rodríguez, antiguo militante del PRI, y del doctor Carlos Lomelí, actual regidor del Ayuntamiento de Guadalajara.

Morena-Jalisco y los procesos electorales

En una reciente encuesta (El Universal, 31 de mayo 2022), Morena aparece con el 34% de preferencias electorales, seguidas del partido que actualmente gobierna en Jalisco, Movimiento Ciudadano, con 23%, un 7% del PRI, 5% del PAN y 4% de Futuro (un partido local). Sin embargo, estas preferencias parecen ampliarse más allá del partido guinda, es decir, hay ciudadanos que no coinciden con Morena, pero sí con el movimiento obradorista, y algunos otros con el proyecto de la 4ª Transformación. Los primeros, son ciu-

dadanos que han logrado simpatizar con la imagen de un líder carismático, con alguien que han sentido diferente a los políticos de antaño, y abrigan la esperanza del cambio a través del actuar del caudillo, la mayoría de estos simpatizantes son por lo general personas adultas que han recibido algún apoyo o estímulo económico implementados por las políticas sociales del gobierno, jóvenes o mujeres que han sido beneficiados por algún programa social o quienes, desde el desafuero, también llamado fraude electoral del 2006, se unieron a la causa del licenciado Andrés Manuel López Obrador, y en su mayoría militan o por lo menos acuden a votar por el Partido de Regeneración Nacional.

Los simpatizantes o "militantes" de la 4ª Transformación son ciudadanos que no necesariamente pertenecen a la membresía del partido Morena, en su mayoría no coinciden con un proyecto caudillista, sino que precisamente buscan superar la imagen del líder supremo, y la de un partido que no solo tenga como lucha fundamental las elecciones. Muchos de ellos son "viejos" militantes o simpatizantes de la izquierda que ven en el triunfo de Morena y de López Obrador una oportunidad para la transformación profunda del país; el proyecto que intentan impulsar es a largo plazo y pretende superar el andamiaje electorero del oportunismo. Sin embargo, no está clara su estructura y en ocasiones, se desfiguran o desvanecen del proceso revolucionario.

Si bien, en fechas recientes han crecido las simpatías hacia el obradorismo, la 4ª Transformación o Morena, o hacia los tres elementos juntos, recuérdese que en el 2015 casi estuvo a punto de perder el registro a nivel estatal. Siendo Jalisco una de las entidades con mayor número de votantes, Morena ni siquiera tuvo candidatos en varios de los ayuntamientos y fue muy raro donde apenas pudo superar el 3% de los votos requeridos por el Instituto Electoral, por ejemplo, en Guadalajara, su candidato Jesús Burgos obtuvo solamente el 1.21% (apenas 8 031 votos), y esta tendencia se repitió en varios municipios del estado. En el área metropolitana de Guadalajara, solo en Tlaquepaque se logró superar con muy poco el 3% (3.96), en Zapopan se obtuvo el 2.10%, en Tonalá el 2.58% y en Tlajomulco de Zúñiga el 0.96%, incluso en Chimaltitán obtuvo cero votos. Como resultado, en aquellas elecciones Morena no ganó en ningún municipio y tampoco obtuvo diputado alguno en el Congreso local (Gómez Naredo, Polemón, 23 de junio del 2015).

Sin duda alguna, lo sucedido en ese año tiene que ver con lo ya analizado en la breve historia de Morena-Jalisco. La división de grupos al interior de esta institución, el protagonismo de quienes han querido controlar la dirección estatal, la exclusión de los cuadros fundadores bajo el pretexto de traición y la falta de organización son elementos que incidieron en esta debacle. De acuerdo con Diego Petersen (Ideas, 13 de abril 2022) ha sido "la falta de liderazgo de un partido hecho a retazos", ya que, si se pregunta sobre el responsable de Morena en el estado, nadie sabe responder. Existen algunos "fantasmas" que han intentado sobrellevar "el barco", desde Alfredo Peña, excoordinador de los "superdelegados" hasta los "fundadores del cambio verdadero", pero una de las caras más visibles como dirigente del partido guinda es la del doctor Carlos Lomelí, excandidato a la gubernatura de Jalisco, cuando Enrique Alfaro logró conquistar el poder en Jalisco, y excandidato a la presidencia municipal de Guadalajara en las pasadas elecciones, en las que Pablo Lemus, del partido Movimiento Ciudadano, logró el triunfo en este ayuntamiento.

Sin embargo, el doctor Lomelí, pese a sus grandes esfuerzos, no ha logrado consolidar la unidad de todas las fuerzas militantes y simpatizantes de Morena; de hecho, existen algunos grupos que no aceptan su liderazgo. Sin embargo, otros como Sergio Chávez, presidente municipal de Tonalá o Alberto Uribe, regidor de Zapopan, no dan la cara para impulsar ese liderazgo, de hecho, en la revocación de mandato, ni sus luces. Alguien más que sí ha hecho denuncias hacia el gobierno del partido gobernante ha sido Hugo Rodríguez, quien incluso se ha hecho notar como el presidente de Morena Jalisco, y bajo esta bandera ha puesto en evidencia las compras a sobreprecio de llantas para automóviles en los servicios de salud (al doble o triple de su valor) y de lotes de fluoruro de sodio a precios exorbitantes. La denuncia fue interpuesta en la Contraloría del Estado, pero al parecer los procesos de investigación han quedado congelados (Morena, la esperanza de México, órgano de información virtual, 21 de enero de 2020).

Frente a este panorama, parecería que, en Jalisco, Morena se abraza a los logros del actual presidente, pero localmente no hay liderazgos. Por lo que se ha recurrido a la presencia de líderes del centro para intentar organizar y consolidar un esfuerzo colectivo en Jalisco, de hecho, para el 12 de junio de 2022 en el Auditorio Salvador Allende de la Universidad de Guadalajara, se está convocando no solo a morenistas, sino simpatizantes

del obradorismo y de la 4ª Transformación a una Convención Estatal organizada por otra personalidad del centro: John Ackerman. Incluso, ante la falta de organización y liderazgo en la entidad, se ha llegado a especular la posible candidatura al gobierno de Jalisco por parte del actual rector de la Universidad de Guadalajara Ricardo Villanueva Lomelí.

Es claro que la diversidad y heterogeneidad de ideas, proyectos, formas distintas de organización, formas personales de concebir la táctica y estrategia y la forma en la que nace Morena en Jalisco han marcado el desarrollo histórico de esta institución política.

Las políticas públicas y el futuro electoral

Además de las pugnas internas y la falta de organización y liderazgo, parece que Morena tampoco elige correctamente a sus servidores públicos. Ante los convenios de coordinación con la Federación y la ley fiscal, la iniciativa impulsada por el gobernador Enrique Alfaro fue aprobada por siete de los diputados de Morena bajo el argumento de que las modificaciones que ellos hicieron habían sido incluidas en la reforma, inclusive la diputada Claudia García manifestó que su postura había sido consensuada con la dirigencia del partido Morena y autoridades federales del gobierno, pero lo cierto es que los votos de Morena en el Congreso se dividieron, aunque solo la diputada María Padilla Romo votó en contra, argumentando que era un berrinche electoral y separatista del gobernador (El Informador, 26 de mayo 2022). Dicha ley tenía que ser aprobada por la mitad de los ayuntamientos —es decir, de los 125 municipios debía ser aprobada por 63 de ellos—, y se estableció un plazo de seis meses para definirse.

Respecto a la creación del Sistema de Administración Tributaria particular para Jalisco, solo los regidores Carlos Lomelí Bolaños y Candelaria Ochoa Ávalos, del ayuntamiento de Guadalajara, levantaron la voz en contra, argumentando que existe el riesgo de que se aumenten los impuestos en la entidad y se corre el riesgo de que 116 000 millones de pesos que se reciben actualmente de participaciones ya no tengan cabida en el estado. Dichos regidores se pronunciaron para que se realicen foros de consulta en las universidades, asociaciones civiles y público en general para esclarecer "esta ocurrencia del gobernador" (Líder informativo 91.9 FM, 30 de mayo

de 2022). De otros regidores no se ha sabido nada. Ello refleja que a varios dirigentes no les interesa realmente el partido, mucho menos la solución de los problemas que existen en Jalisco, sino desarrollar sus proyectos personales y sus ambiciones propias a través de las candidaturas electorales.

Respecto al futuro electoral, de acuerdo con una encuesta realizada directamente por Enkoll para *El Universal,* Morena cuenta con el 43% de preferencias, seguido por el partido Movimiento Ciudadano con un 26%, sin embargo, respecto a los candidatos, Pablo Lemus, actual alcalde de Guadalajara, cuenta con el 44% de preferencias, seguido por el actual rector de la Universidad de Guadalajara, Ricardo Villanueva, y en una alianza de Morena, el Partido del Trabajo, Partido Verde y del nuevo partido local Hagamos. Para la alcaldía de Guadalajara, Morena encabeza las preferencias con un 34%, seguido del Partido Movimiento Ciudadano con un 25%, si es por candidatos Ricardo Villanueva en alianza con los partidos mencionados sería el ganador con el 54%, seguido por Clemente Castañeda de Movimiento Ciudadano con 20%, según dicha encuesta se realizó entre el 19 y 23 de mayo del presente año a 1 454 ciudadanos con credencial, contando con un nivel de confianza del 95% y un margen de error de +/- 2.62% (*El Universal,* 31 de mayo de 2022)

Ante esta situación, varios grupos de militantes y simpatizantes en Jalisco comenzaron a prepararse para el proceso electoral del 2024. En el distrito 9, por ejemplo —concretamente en la colonia Rancho Nuevo y con la presencia del delegado de Morena en Jalisco, Favio Castellanos Polanco y el regidor tapatío Carlos Lomelí—, se llevó a cabo un evento que pretendió revisar la estructura del partido Morena en Jalisco y así evitar que les quiten candidaturas como ocurrió en 2021 cuando no se entregó la documentación completa de algunos candidatos, pues se pretende que ahora sí existan aspirantes en los 125 ayuntamientos.

Otro objetivo es revisar el padrón de afiliados pues existen serias anomalías y confusiones: no se sabe con exactitud cuántos militantes se tienen en la entidad, ya que del millón cuatrocientos mil que votaron en el 2018 por Andrés Manuel López Obrador no implica que en automático deseen militar en Morena. Además, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que el padrón de afiliados de Morena carece de confiabilidad y certidumbre, por lo que es tarea inmediata a resolver (Torres de la O, 2022).

Lo cierto es que, en Jalisco, fuera del doctor Lomelí, con todas sus implicaciones y simpatizantes en contra, no hay quién figure como un posible candidato de unidad. Ni Sergio Chávez, presidente municipal de Tonalá, ni Alberto Uribe, actual regidor de Zapopan, ni ninguna personalidad de los llamados "fundadores del cambio verdadero". De entre los diputados locales, tampoco se vislumbra ningún liderazgo. Ante esta debilidad es que se ha corrido el rumor de que Ricardo Villanueva, actual rector de la Universidad de Guadalajara, pueda ser candidato de una alianza entre Morena-Partido del Trabajo-Verde Ecologista y el partido local Hagamos, posibilidad que muchos morenistas "de viejo cuño" no aceptan, pues señalan que se corre el riesgo de que Morena-Jalisco caiga en manos del Grupo Universidad y de su líder moral, Raúl Padilla, para que se apodere de esta endeble organización y comience a dirigir los destinos del partido guinda e inducirlo después a su debacle como sucedió con el Partido de la Revolución Democrática. Es significativo cómo en la encuesta realizada por *El Universal* y publicada por *Conciencia Pública,* Villanueva aparece con un 34% de preferencias como candidato a la gubernatura, pero estas preferencias aumentan a un 54% si fuera candidato a la alcaldía de Guadalajara (Conciencia Pública, 5 de junio de 2022). La moneda está en el aire y nada se puede descartar.

Conclusiones

El partido Movimiento de Regeneración Nacional en Jalisco parece vivir bajo la sombra de los logros del actual presidente y del triunfo obtenido por Morena en otros estados del país. Se le asimila como una organización dividida donde cada grupo se siente portador de la verdad absoluta y el "protagonista del cambio verdadero" en el estado, sin embargo, la mayoría de estas tribus carece de liderazgo colectivo, muchos de ellos inclusive de formación política y de una estrategia clara para consolidar una fuerza capaz de gobernar y dirigir los destinos de esta entidad en el occidente del país. Recuérdese los recursos de impugnación, las peleas, los gritos y loszafarranchos en la elección de candidatos, es más, hasta balaceras en algunos de los distritos electorales, imposiciones desde el centro o por camaradería o compadrazgo de algunos con los dirigentes de la administración central del partido.

Ante este panorama, es necesario que Morena tenga entre sus tareas prioritarias la formación de cuadros y organización de masas bajo una metodología de la educación popular, misma que en su seno implica la formación política como un proceso de construcción del conocimiento a partir de las necesidades inmediatas de los sujetos. Si este proceso no se desarrolla, este partido puede llegar a sufrir una debacle como los actuales partidos de oposición. La política no solo debe servir para ganar espacios protagónicos, sino para impulsar la transformación del país.

Es necesario partir del ejercicio dialógico en el que se reconstruya el discurso político no desde las cúpulas formadas de líderes de élite (burocracia racional weberiana), sino desde la comunidad. Desde aquellos espacios en donde sea identificada por la horizontalidad y una realidad inmediata y que permita asumir como estructura social fragmentada la necesidad de encontrar sus coincidencias y a partir de ellas, crear una independencia política que permita construir y eliminar procesos alienantes.

Es necesario que las pautas a seguir en el estado emanen de esta localidad y no desde el centro, pues los capitalinos no conocen la realidad como los propios jaliscienses; para ello es necesario capacitación y no solo formación para candidatos a cualquier puesto público, sea para diputado local, para regidor o presidente municipal. Pero también es importante que Morena no se quede solamente como un partido electoral, las elecciones solo deben ser uno de los medios para la transformación, por lo que es importante que se ligue a las diversas demandas y luchas que se suscitan en cualquier rincón del estado, y así logre evolucionar de un partido electorero a un partido-movimiento realmente de masas.

Lo anterior no podrá ser logrado si junto con ello no se insiste permanentemente en la formación y capacitación de sus miembros y militantes, es necesario y urgente que a través del Instituto de Formación Política y su Red Estatal, así como la Red de Educadores Populares que desarrollen cursos y talleres que posibiliten el acercamiento pleno, total y absoluto con las bases, de lo contrario todo habrá cambiado para seguir igual.

Referencias

Conciencia Pública (2022). Ricardo Villanueva-Morena Jalisco, ¿una relación producto de la necesidad? En concienciapublica.com.mx/opinión/ricardo-villanueva-morea-jalisco-una-relacion-producto-de-la-necesidad/

DUSSEL, E. (2019). *Cartilla ético política*. Escuela de Cuadros, Instituto Nacional de Formación Política y Morena Hidalgo.

El Universal (2022). Morena avanza en Jalisco: encuesta. En eluniversal.com.mx/estados/morena-puntea-en-jalisco

Entrevista realizada el 28 de mayo de 2022 al doctor Héctor Hernández Zavala, miembro fundador de Morena Jalisco.

GÓMEZ NAREDO, J. (2015). Morena-Jalisco: una gran decepción. En polemón.mx/morena –Jalisco-una-gran-decepcion/

Líder informativo 91.9 FM. Transmisión realizada el 30 de mayo de 2022.

MONEDERO, J. C. (2013). *Curso urgente de política para gente decente*. México. Editorial Paidós.

Morena, la esperanza de México, órgano de información virtual (21 de enero de 2020).

PETERSEN, D. (2022). Jalisco, la Morena pálida. *El Informador.*

TORRES DE LA O, M. (2022). Qué viene para Morena Jalisco. *NTR Guadalajara.* En ntrguadlajara.com/post.php?id_nota= 183131

35. El arribo de la 4T a Jalisco

Adriana Fernández

Introducción

En primer lugar, enunciaremos que con la pérdida de las elecciones de 2012, y a sabiendas de que ya no podría contender en el año 2018 por el mismo partido, que era el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador (AMLO) vislumbra conformar una agrupación con los mismos intereses y aspiraciones que él. Y aunque desde 2011 surgió el Movimiento Regeneración Nacional A. C., no fue sino hasta 2014 que AMLO funda el partido y la marca Morena (Movimiento de Regeneración Nacional), con el eslogan "La esperanza de México". En consecuencia, esto le sirve para llevarse su propio capital político y, a la vez, también sumar liderazgos y figuras relevantes tanto del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como del Partido Acción Nacional (PAN) que se sentían sin valía en la toma de decisiones internas de sus propias asociaciones político-partidistas.

Considerando que el capital político se basa en la idea fundamental de ser "conocido y reconocido" gracias a la posesión de notoriedad y de popularidad por tener cierto número de cualidades específicas propias, se puede señalar que Andrés Manuel no dudó en usar todas esas herramientas como un elemento fundamental para conformar una fuerza política con dominación legal, es decir, con la obediencia de sus seguidores y aliados, quienes en ese momento de conformación tenían el objetivo de la transformación del país bajo las premisas de construcción de un nuevo compromiso social y de cambio verdadero de la vida pública de la nación.

Es por ello que todo lo anterior marcó la pauta para que en el estado de Jalisco, de cara al proceso electoral 2017-2018, y ante un hartazgo social de los partidos de siempre y el acertado *marketing* político, la ciudadanía comenzara a contemplar a Morena como una opción de cambio y una alternativa de voto.

Marketing político

Para empezar, se tomará como referencia la conceptualización de *marketing* político que hace Herrera, entendiendo este como "el conjunto de técnicas empleadas para influir en las actitudes y las conductas ciudadanas a favor de ideas, programas y actuaciones del organismo o personas que tienen el poder, intentan mantenerlo, consolidarlo o aspiran a conseguirlo" (Herrera, 2020). En términos coloquiales, el *marketing* político es una herramienta para atraer clientela electoral al amparo del uso de herramientas tecnológicas.

Una vez que se tiene claro dicho concepto, habría que agregar como ingredientes básicos del avance de Morena en el estado dos aspectos fundamentales: el primero es la fuerte imagen de López Obrador, que para las personas que votaron en esta elección, simpatizaran o no con él, era un personaje conocido desde que tenían uso de razón, debido principalmente a su presencia mediática como candidato en las campañas para gobernador de Tabasco (1994), para jefe de gobierno del entonces Distrito Federal (2000) y en tres campañas como candidato a la presidencia de la república (2006, 2012 y 2018), ejecutando una permanente campaña electoral mediática con el aprovechamiento de las lagunas en la ley; y el segundo aspecto, el excelente *marketing* político centrado en omisiones legales fundamentales, tal y como sucedió con el eslogan de radio y televisión "Estaríamos mejor con ya sabes quién" que Morena dijo que solo iba dirigido a sus militantes. Dicho eslogan se retomó de un anuncio de sus tiempos de candidato del PRD en el 2006 que decía "Estaríamos mejor con López Obrador". En tal virtud, podemos considerar que sin mencionar su nombre como candidato se logró el objetivo mercadológico: ponerlo en la boca de la ciudadanía y en la de sus adversarios electorales.

Asimismo, el anuncio en redes sociales de vota por "El seis de seis" en donde se pedía que al emitir el voto se tachara en la boleta el emblema de Morena sin importar quién fuera el candidato o candidata o los cargos de elección popular a votar, o las propuestas de campaña. A esto debemos añadir la frase que evocó con su coalición con el Partido de Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES) de "Juntos haremos historia", que invitó a que el PRI no repitiera en la presidencia y menos después de casos tan lamentables como los de Ayotzinapa, la Casa Blanca y demás actos de

corrupción destapados a lo largo del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, así como también de los sexenios panistas, periodos en los que se requería de un verdadero cambio medular, pero en los que siguieron las viejas prácticas de gobernanza y empezó a permear la violencia e inseguridad.

Otro punto por señalar es que, como partido, Morena, desde 2018, forma parte del Foro de Sao Paulo en conjunto con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Si analizamos el Programa de Acción de la Cuarta Transformación, podemos ver las similitudes que se tienen con algunos países miembros de dicho foro, tales como crear una guardia militar (guardia nacional), someter a los poderes legislativo y judicial (control de las dos cámaras y de la mayoría de los ministros de la Suprema Corte de Justicia), controlar medios y propaganda para impulsar el culto al líder, implementar grandes proyectos a través de obras faraónicas; reformar educación para igualdad, adoctrinamiento y lucha de clases; crear redes sociales y partidos satélites de apoyo, y abanderar la lucha por los pobres contra la corrupción y el neoliberalismo. Lo que le da una proyección a AMLO y a Morena no nada más de manera interna, sino también en otros ámbitos en el exterior.

Debates y resultados electorales

En México, al 31% de las personas les da igual un régimen democrático que uno no democrático, esto según una encuesta realizada por NDI (National Democratic Institute, 2018) y que el diario *El Economista* reportó que de acuerdo con el INE (Instituto Nacional Electoral), en el estado de Jalisco se emitieron en total 2 491 682 votos para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la que participó AMLO como candidato, lo que llevó a que la entidad se posicionara como la cuarta con mayor número de sufragios para la elección presidencial, solo después del Estado de México, la Ciudad de México y Veracruz al término de la elección de 2018.

Para las diputaciones federales del estado de Jalisco, Morena de igual manera realizó una alianza con el PT y con el extinto PES, consiguiendo a nivel federal dos diputaciones de mayoría relativa (MR) con 1 004 771 de votos y con el 29.0015% de la votación estatal, además de que obtuvo una senaduría plurinominal. Asimismo, para la LXII Legislatura del Estado de

Jalisco (2018-2021) Morena, de 38 escaños en el Congreso, obtuvo ocho (dos por mayoría relativa y seis por representación proporcional), y de los 125 municipios en el estado, solo ganó ocho mediante la coalición con el PT y el PES. Las coaliciones de los partidos políticos se rigen por lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos, de conformidad con lo establecido por el artículo 102 del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.

En cuanto a la gubernatura, la real competencia democrática fue entre los candidatos de los partidos MC y Morena, desplazando con facilidad de la contienda al PRI y al PAN. En los debates que se llevaron a cabo por parte del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana en el Estado de Jalisco (IEPC) se emuló al debate entre candidatos presidenciales y no hubo propuestas convincentes, solo señalamientos y acusaciones. El candidato morenista, Carlos Lomelí, manifestó que su partido representa la honestidad y que no permitirían ningún enriquecimiento al amparo del poder. Sin embargo, posteriormente fue señalado por los contratos hechos con administraciones pasadas que lo beneficiaron a él y a sus empresas farmacéuticas por 2 300 millones de pesos que fueron licitados de manera directa. Morena sabía que no iba a ganar la elección a la gubernatura con Carlos Lomelí, aunque manifestó a través de su cuenta de Twitter: "La verdad cae por su propio peso, como les dije, cantada vale doble, no hubo baile. ¡GANAMOS! Hicimos historia". Y aunque Enrique Alfaro, candidato de MC, fue declarado gobernador, a Morena sí le sirvió para posicionarse, repuntar y consolidar una estructura un poco más sólida en la entidad con miras a ganar más espacios en las elecciones intermedias de 2021.

Entonces, aun con el recuento de votación en algunos municipios de Jalisco, y de acuerdo a la publicación *Morena en las elecciones de 2018: el arribo al poder,* en las elecciones en Jalisco este partido tuvo un avance importante, pues pasó de 2.91% en 2015 a 24.13% en 2018. Esa fuerza le permitió arrebatar dos de los veinte distritos de mayoría a MC, partido que, en alianza con el PAN y el PRD, ganó en dieciocho demarcaciones. En términos desagregados, en la votación por partido los números fueron distintos: MC acumuló 23.43%, el PRI 14.81%, el PAN 16.16%, y el PRD 1.63%. La participación ciudadana aumentó 7% y el reparto de los distritos quedó como plural.

Democracia y la agenda de los derechos humanos de las mujeres

Después del proceso electoral 2017-2018, observamos que a nivel nacional e internacional la llegada de Morena al poder federal fue sin duda una clara sacudida al sistema político mexicano. Y si bien se podría decir que la ideología de un partido es un conjunto de ideas filosóficas, pero no por esto alejadas de la realidad y de los contextos en los que se construyen, el avance al interior de este partido en realidad sigue siendo sin consenso y debate, solo por imposición y línea, sin escuchar a todas y cada una de las voces, lo que no ayuda a cumplir con lo pactado entre la misma militancia y, por supuesto, menos con la ciudadanía y con otras fuerzas políticas. Un ejemplo claro es que en sus estatutos partidistas se señala: "La formación de una organización de hombres y mujeres libres y decididos a combatir toda forma de opresión, injusticia, desigualdad, racismo, intolerancia, privilegio, exclusión y destrucción de las riquezas y el patrimonio de la nación". Sin embargo, y solo por describir lo que ocurre en el ejercicio pleno del cargo dentro de los cuerpos dedicados a temas de construcción o revisión de estructuras normativas, ya sea una senaduría, una diputación federal o local, o una regiduría, etc., la mayoría no tiene poder en la toma de decisión si no se aprueban desde un inicio, con quien está a cargo de la bancada, liderazgos ejecutivos a nivel municipal, estatal o federal. En tal virtud, se sigue obedeciendo a los intereses propios de ciertos personajes y del partido.

Respecto de ser mujer, en el partido Morena en Jalisco conlleva una exposición continua a ser sometida a la violencia política contra las mujeres por razón de género: el recurrir a sus instancias intrapartidistas sugiere una posición en donde quien acusa o siquiera señala se vuelve reprochable y no apta para continuar entre sus filas. Las mismas mujeres militantes son usadas de manera misógina, machista y patriarcal para atacar a sus congéneres. Muchas de ellas han tenido que recurrir a diversas Redes Nacionales de Defensa de Derechos Humanos y de Derechos Políticos Electorales con el afán de pedir amparo y justicia. Y si se exige el avance de la Agenda de los Derechos Humanos de las Mujeres, la mayoría son sometidas a ataques personales o denostativos.

Debemos considerar que el avance de la agenda de los derechos humanos de las mujeres y niñas no es una prioridad en la administración federal

y por ende menos será para Morena en Jalisco, ya que no se ha observado que sus militantes, de cualquier sexo, la promuevan o la defiendan. Y no es de extrañar si su líder moral, AMLO, realizó en el periodo del 4 de diciembre de 2018 al 15 de mayo de 2020 alrededor de 380 conferencias matutinas, en las cuales solo en catorce menciona la violencia de género y solo en una de ellas ha sido el tema principal. Además, sus declaraciones desacreditan las protestas y marchas feministas. Durante los inicios de la pandemia por la covid-19 afirmó que "no precisamente por el retiro en las casas ha habido más violencia, eso puede ser que suceda en otros países".

Con relación a la paridad de género, aunque se tomaron medidas y acciones favorables por parte de la autoridad electoral en el proceso electoral 2017-2018, tanto por parte del INE como del IEPC, atendiendo a la jurisprudencia 7/2015, que da la obligatoriedad de la paridad de género en el orden municipal y que textualmente dice:

> [...] permite afirmar que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado [*sic*]. A través de esta perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres (TEPJF, julio de 2015).

Morena, a pesar de que habla de un estado ideal de gobierno y gobernados, y promulga que la gobernanza democrática debería ser un eslabón para el avance y desarrollo de los derechos político-electorales de las mujeres y de los hombres por igual, siguió en su elección de candidatas al margen del coto patriarcal, designando como candidatas a aquellas que no por su trayectoria, preparación académica y liderazgo trascenderían, sino por obedecer al pie de la letra las indicaciones. Podemos documentar varios casos al respecto, entre ellos el de la ganadora de la diputación del distrito

5 en Jalisco, con cabecera distrital en Puerto Vallarta: la maestra Lorena Jiménez, a quien la ciudanía casi no conocía porque hizo campaña en muy pocos lugares, a diferencia de sus contrincantes. Solo alcanzó notoriedad hasta que ganó con 57 517 votos, 10 000 arriba de Ramón Guerrero de MC y 22 000 de César Abarca del PRI. A ella le benefició la consigna "seis de seis", pero también el mantenerse siempre bajo la lupa y los principios dictados por Morena. De igual forma, a nivel municipal no extraña que las ocho administraciones ganadas fueran lideradas por hombres, así como tampoco las direcciones de primer nivel o de gabinete, tal y como consta en la siguiente imagen, publicada íntegramente en la cuenta oficial de Twitter de dicho partido en Jalisco:



Figura 35.1. Presidentes municipales de Morena electos en 2018
Fuente: Morena Jalisco, 2018.

En el Dictamen de la Comisión Nacional de Elecciones sobre el Proceso Interno de Selección de Precandidatos/as a la Gubernatura del Estado de Jalisco Proceso Electoral 2017-2018, podemos observar que, de acuerdo con la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el expediente SUP-JDC-65/2017, dicha autoridad reconoce las facultades estatutarias de la Comisión Nacional

de Elecciones para realizar la calificación y valoración de un perfil político y, en su caso, aprobar el perfil que se considere idóneo para potenciar la estrategia político-electoral de Morena en la entidad de que se trate. También refiere que se cumplen con los términos de la publicación de la convocatoria, de fecha 19 de noviembre de 2017, para el "proceso de selección interna de candidatos/as para ser postulados/as en los procesos electorales federales y locales 2017-2018" [*sic*] y que los días 29 al 31 de enero de 2018 se llevó a cabo el registro de aspirantes a las candidaturas a presidentes/as Municipales y Diputados de Mayoría Relativa [*sic*]". Continúa señalando que, en sesión permanente, la Comisión Nacional de Elecciones llevó a cabo la revisión exhaustiva y verificó el cumplimiento de requisitos de las solicitudes de registro de los aspirantes. Asimismo, se realizó la calificación y valoración del perfil de cada uno de los aspirantes registrados, tomando en cuenta su trayectoria política, laboral y profesional y considerando fundamentalmente la selección de los/as candidatos/as idóneos/as que consoliden la estrategia político electoral de Morena en el estado de Jalisco. Para la elección municipal se seleccionaron 61 personas como candidatas a las alcaldías, de la cuales 21 eran mujeres y 40 hombres. Para las diputaciones de mayoría relativa sí se respetó que fueran de un total de ocho aspirantes, cuatro mujeres y cuatro hombres. Y el documento culmina con: "Los procesos de selección no son para satisfacer los propósitos de todas las personas que participan en ellos, por legítimos que sean estas, sino para fortalecer a todo el partido político".

Sin embargo, mediante el Acuerdo IEPC-ACG-081/2018 del Consejo General del IEPC del Estado de Jalisco, en el que se resuelven las solicitudes de registro de las planillas de candidaturas a munícipes presentadas por la coalición Juntos Haremos Historia (Morena, PT y PES) para el proceso electoral de 2017-2018, no se otorga el registro a tres candidatos a cargos de elección popular (municipios de Totatiche, Tolimán y Tlajomulco de Zúñiga), uno de ellos emergió del Dictamen de la Comisión Nacional de Elecciones sobre el Proceso Interno de Selección de Precandidatos/as a la Gubernatura del Estado de Jalisco Proceso Electoral 2017-2018. Se considera que este candidato al municipio de Totatiche violenta lo establecido en el Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco por haber participado en la contienda interna de un partido político diferente al que lo postuló. Las consejeras Ruvalcaba y

Gutiérrez emitieron un voto en el que señalan que se debe privilegiar el derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados y la interpretación *pro homine* (principio pro persona) cuando los aspirantes fueron postulados por los partidos políticos conforme a su normativa interna y se están haciendo distinciones injustificadas dentro del mismo proceso electoral, incluso en el mismo acuerdo sometido a su consideración. Ello afecta el principio de igualdad en el criterio de registro. Una vez más se puede decir que los perfiles idóneos obedecen a la simulación partidista en la elección interna.

Otro aspecto por observar en el mismo acuerdo es que la coalición Juntos Haremos Historia omitió integrar y registrar en sus planillas de candidaturas a munícipes al menos a un representante de las comunidades indígenas y de los municipios cuya población es mayoritariamente indígena. En virtud de lo establecido en los artículos 24, párrafo 3 y 29 del código de la materia, también se consideró que dicha falta además materializó la hipótesis contenida en el artículo 244, párrafos 2 y 4, y artículo 245, párrafos 1 y 2 del Código Electoral. En ese sentido, las planillas de las comunidades indígenas en los municipios de Bolaños, Cuautitlán de García Barragán y Mezquitic no cumplieron los requisitos de la normatividad electoral y por tanto no fueron registradas.

Por otra parte, desde la diversidad del activismo, se ha documentado cómo es que este partido omite categóricamente cualquier respeto a las agendas de los organismos de la sociedad civil, la academia y los partidos de oposición. Los derechos humanos de quienes realizan una crítica constructiva o no coinciden con su manera de gobernar son trastocados. Por tanto, en Jalisco, es mucho más difícil que se puedan concretar agendas en paralelo al trabajo con el gobierno federal, al mando de Morena, y al estatal, al mando de MC, lo que da como resultado que sea casi imposible que permee hasta el ámbito municipal, inclusive con las administraciones municipales comandadas por Morena. Recordemos que el trabajo de los organismos de la sociedad civil (OSC) es fundamental, ya que genera modelos de atención que los gobiernos no cubren en diversas áreas, lo que a su vez es esencial para la salud de la democracia participativa. Sin embargo, la organización internacional Civicus pone a México, junto con Honduras, Nicaragua y Venezuela, en la lista de gobiernos represivos de la sociedad

civil. Por ende, el tema de transparencia y rendición de cuentas de Morena y sus aliados ha sido todo un reto, ya que a pesar de toda la evidencia de opacidad, negligencia o corrupción por parte del gobierno federal y de otros órdenes de gobierno y poderes del Estado reunida por los OSC, que se conforman desde la sociedad civil organizada, la academia, los organismos empresariales, observatorios y colectivos ciudadanos, medios de comunicación y otros organismos institucionales, su líder moral, AMLO, considera e insiste que tiene "otros datos", lo que deriva en la obstrucción del espacio cívico y el cierre del canal de comunicación.

Hay varios ejemplos, como el que describe el periódico *La Jornada* sobre la conferencia de prensa del titular del poder ejecutivo federal conocida como *La mañanera*, del 3 de diciembre de 2020, sobre la información de mayo de 2019 a septiembre de 2020 que dio a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en torno a la situación de que "más de un millón de comercios han cerrado" y se espera que sean más en los próximos meses, a lo que AMLO contestó:

> Yo tengo información de que no se nos ha caído el consumo, estamos recuperando los empleos, no tenemos escasez de alimentos, no hay carestía de la vida ni devaluación del peso, no nos hemos endeudado, no han aumentado los impuestos y vale menos la gasolina hoy que el primero de diciembre de 2018, cuando entré a la presidencia. Entonces vamos avanzando.

Otro ejemplo contundente, del que se hizo énfasis en párrafos anteriores y que puede ser sumado a la recopilación de la frase "Tenemos otros datos", es el que describe el semanario *Proceso*:

> [...] seis mil mujeres dirigieron una carta abierta al presidente Andrés Manuel López Obrador para reprobar sus declaraciones negando la violencia contra las mujeres por la emergencia sanitaria, así como para demandar al gobierno federal y a las entidades federativas atender de manera urgente la situación de violencia que viven las mujeres, niñas y niños, e instrumentar medidas efectivas de emergencia para garantizar la atención y protección a las víctimas.

Perfil partidista

En consecuencia, y partiendo de un estricto sentido democrático, es evidente que tanto el electorado como su militancia deben y pueden opinar sobre la toma de decisiones, la información que se recibe desde el Estado, así como la que se genera en los diversos medios de comunicación y los propios portales oficiales o las redes cibernéticas. Por tanto, mostraremos lo observado en el perfil y el trabajo realizado por la senadora por Jalisco de la fracción parlamentaria de Morena. De acuerdo a la síntesis curricular del portal del Senado de la República, María Antonia Cárdenas Mariscal, quien tiene estudios de carrera técnica de secretaria taquimecanógrafa —dicha profesión la ejerció de forma particular— y expropietaria de la empresa denominada DOMOSA, fue elegida diputada federal por la vía plurinominal a la LXIII Legislatura hasta 2018 y postulada candidata a senadora en primera fórmula por la coalición Juntos Haremos Historia. Sin embargo, al no lograr la victoria frente a los candidatos de la coalición Por México al Frente, le correspondió entonces la senaduría de primera minoría a las legislaturas LXIV y LXV, que concluirá en el año 2024. Ella es secretaria de la Comisión de Relaciones Exteriores América del Norte e integrante de las comisiones de Administración, Turismo, Derechos de la Niñez y Adolescencia, y Salud. Ha presentado, hasta 2021, 81 iniciativas, de las cuales once están pendientes de analizar, y ha realizado dos posicionamientos en el pleno según el portal de la Secretaría de Gobernación.

Cuadro 35.1. Asuntos votados por la senadora María Antonia Cárdenas Mariscal (Morena) en la LXIV Legislatura

Asunto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Acuerdo parlamentario	7	1	0	0	8
Dictamen de primera lectura/Declaratoria de publicidad	55	0	1	8	64
Iniciativa	1	0	0	0	1
Minuta	5	1	0	1	7
Proposición con punto de acuerdo	3	0	0	1	4

Cuadro 35.1. Asuntos votados por la senadora María Antonia Cárdenas Mariscal (Morena) en la LXIV Legislatura					
Asunto	A favor	En contra	Abstención	Ausente	Total
Dictamen a discusión	288	0	3	91	382
Total	359	2	4	101	466

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la página del Senado de la República.

Como ya fue analizado antes, Morena en Jalisco vuelve a presentar los perfiles de mujeres que obedecen al coto patriarcal y que solo por disposición partidista favorecerán a los municipios de Jalisco pertenecientes a su organización política, tal y como se desprende de la nota publicada en el periódico *Mural*. Olvidando que se debe legislar, negociar y gestionar para todas las personas y municipios del estado de Jalisco, sin la imposición del gobierno federal o estatal (más allá de que estemos de acuerdo o no con el Insabi y con los partidos del presidente o del gobernador). Lo mismo pasa con los perfiles y actuaciones de quienes ostentan diputaciones federales o locales provenientes de este partido: no cumplen con el perfil idóneo, la formación y preparación para el ejercicio del cargo. Todo lo anterior genera poca coordinación en la toma de decisiones y en las actuaciones en los tres ámbitos de gobierno, lo que repercute en los diferentes ámbitos en Jalisco, por lo que existe un casi nulo trabajo interdisciplinario institucional.

Como ya se ha dicho en otros espacios, la militancia de Morena debería empezar por entender que ejercer un cargo de elección popular es de gran importancia, tanto por las facultades conferidas como por las decisiones que se pueden tomar y el manejo de recursos públicos que están a su disposición. Por lo tanto, los partidos políticos deben garantizar la idoneidad de las personas que aspiran a ocupar y permanecer en dichos cargos públicos.

En cuanto a la elección de los perfiles idóneos, la "Declaración de principios" de Morena, en su apartado número siete, segundo párrafo, a la letra dice: "es un compromiso ético, que los integrantes de Morena conozcan sus propios derechos y mejoren su formación cultural". Por lo tanto, este partido, como una institución del sistema democrático mexicano, al igual que otros partidos, tiene la imperiosa necesidad de diseñar, difundir, promover y evaluar el impacto de las actividades del Programa Anual de Trabajo (PAT), que se desarrolla con el 3% del financiamiento público

ordinario para la capacitación y el desarrollo de los liderazgos y el empoderamiento político de las mujeres. Esto, con la colaboración activa de las áreas de participación política de las mujeres de su partido, respetando el principio de igualdad entre mujeres y hombres de manera sustantiva, en donde se promuevan los mecanismos que garanticen las mismas oportunidades para el desempeño y desarrollo de sus capacidades, deslegitimando los roles de género y estereotipos de sumisión y dominación, que con frecuencia otorgan una posición de superioridad, control y poder a los hombres y en donde se refuerza que la libertad de expresión se confunde con la libertad de agresión.

Conclusiones

Aunque Morena ha tenido como parte central y prioritaria la atención a grupos vulnerables, observamos que los programas sociales han sido clientelizados para adultos mayores y jóvenes, como una estrategia de atracción del voto que, sin embargo, no es clara y causa ineficiencia institucional. Además, han mermado la transformación que en numerosas ocasiones ha sido anunciada por los diferentes operadores estatales, federales y municipales de ese partido.

En consecuencia podemos intuir que Morena se benefició, a nivel nacional y estatal, del poco avance en materia de desigualdad, combate a la pobreza, rezago educativo, así como de la premura que se tiene por realmente cambiar el país. Por esa urgencia que históricamente nos apremia de construir un México más seguro, más humano y próspero. El discurso de AMLO y de sus simpatizantes y colaboradores —quienes replican hasta el más mínimo detalle de comportamiento de su líder— nos recuerda que todo estuvo mal hasta que apareció Morena, y aunque este discurso de AMLO tiende a dividir más que a unir, funciona. Tomemos en cuenta la idealización de los principios que guarda la autodenominada "Cuarta Transformación", tal y como la describió la *BBC News Mundo* citando la publicación que hizo Sergio Sarmiento en *Reforma:* "La idea de que López Obrador realizaría una cuarta transformación de México se convirtió en un poderoso lema de campaña y ayudó a dar al candidato ese aire mesiánico que entusiasmó a tantos de sus seguidores".

También, en su consolidación, el partido cuenta con el enorme reto de fortalecerse y conservar el orden sin AMLO, sin el efecto de popularidad y legitimidad que tiene con sus seguidores y militantes, que beneficia a cualquier candidato o candidata que traiga su sello. Recordemos que, además de sus militantes y seguidores "puros", también se encuentran en las filas del partido personas que han sido reclutadas de otras fuerzas políticas, por eso el conjunto de creencias democráticas no es el mismo.

En suma, la ideología partidista no debería ser estática, sino ir creciendo y desarrollándose de acuerdo a la coyuntura social, ya que al ir evolucionando evita la imposición de ideas banales y fomenta el debate con los diversos actores del desarrollo democrático del país y el Estado, creando, primero, un contexto de voluntad política para favorecer al "pueblo bueno", y segundo, unificando el trabajo multidisciplinario en los planos económico, social, político, cultural y ambiental. De hecho, en el plano legislativo, en los congresos federales y estatales, así como en los cuerpos edilicios en el ámbito municipal, se accedería a un diseño de productos legislativos sin línea partidista que, por ende, crearía una legitimidad política, legal y democrática en todo el país. Por tanto, Morena, en los ámbitos federal, estatal y municipal, tiene el reto de buscar una conciliación política no nada más con sus "adversarios", sino con los diferentes sectores sociales, que permita apuntalar espacios tan importantes como la economía, la salud, la educación, la justicia y la seguridad.

Finalmente, Morena seguirá en el tenor de fomentar la democracia según sus principios y valores, salvo que la verdadera democracia se nutra con el beneficio de la libertad como forma real de participación política y social, la que no puede ser limitada. Cada persona es autónoma en cuanto a su libertad de expresión, pensamiento, asociación, sufragio, y tal como el partido dice, se cuenta con el derecho a ejercer a plenitud tal libertad y el derecho a disentir.

Referencias

ALCÁNTARA SÁEZ, M. (2017). La carrera política y el capital político. *Convergencia*, 24(73), pp. 187-204. En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352017000100187&lng=es&tlng=es

DIAZ, G. L. (2020). "Nosotros tenemos otros datos" reviran a AMLO sobre aumento de violencia contra las mujeres. *Proceso*. En https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/5/12/nosotros-tenemos-otros-datos-reviran-amlo-sobre-aumento-de-violencia-contra-las-mujeres-242773.html

FUENTES, Y. (2018). AMLO presidente: ¿qué es la "Cuarta Transformación" que propone Andrés Manuel López Obrador para México. *BBC News Mundo*. En hhttps://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45712329

Gobierno de Jalisco (s. f.). Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco. Artículo 230, párrafo 6.

HERRERA, V. (2000). *Cómo ganar las elecciones. Manual práctico de marketing político y electoral*. Ed. Mejoras y Barranquilla.

IEPC (2018). Acuerdo del Consejo General del IEPC. En https://morenajalhttp://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2018-04-20/p31iepc-acg-081-2018municipesjuntosharemoshistoria.pdfisco.org/wp-content/uploads/2018/03/DICTAMEN-DE-APROBACI%C3%93N-DE-REGISTRO-AYTOS-Y-DTOS-140318-2.pdf

INE (2018). Cómputos Distritales 2018. Diputaciones. En https://computos2018.ine.mx/#/diputaciones/entidad/1/3/3/1

INE (2018). Cómputos Distritales 2018. Presidencia. En https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/entidad/1/1/2/1

INE (2018). Partidos que perdieron el registro. En https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-perdieron-registro/

LÓPEZ, A. (2013). Declaración de Principios de Morena. En https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Declaracion-de-Principios-MORENA.pdf

Morena Jalisco (2018). Dictamen de la Comisión Nacional de Elecciones. En https://morenajalisco.org/wp-content/uploads/2018/03/DICTAMEN-DE-APROBACI%C3%93N-DE-REGISTRO-AYTOS-Y-DTOS-140318-2.pdf

Morena Jalisco (2018). La vida política de Jalisco inicia hoy, una nueva y trascendental etapa, por primera vez Morena será gobierno en 8 municipios de Jalisco. Iniciamos la 4ta Transformación en Jalisco [Twitter]. En https://twitter.com/4tmorenajalisco/status/1046451682719092736

MUÑOZ, A. y Jiménez, N. (2020). Tengo otros datos, revira AMLO a reporte del INEGI sobre cierre de negocios. *La Jornada*. En https://www.jornada.com.mx/2020/12/04/politica/012n1pol

National Democratic Institute (2016). *Manual para la construcción y mejoramiento de propuestas de los partidos y movimientos políticos*.

NAVARRETE VELA, J. (2020). *Morena en las elecciones de 2018: el arribo al poder*. Investigaciones Jurídicas y Político Electorales-IEEM. En https://www.ieem.org.mx/cefode/descargas/investigaciones/Morena2018.pdf

Notas del Seminario de Actores y discursos Políticos: buscando nuevos enfoques para alcanzar la equidad de género, UP [Comunicación personal], noviembre 2019.

OCHOA, S. (2021). Vamos a traer Insabi aunque no quieran, advierte morenista. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.mural.com.mx/vamos-a-traer-insabi-aunque-no-quieran-advierte-morenista/ar2241147?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b70663a--

ROMO, P. (6 de julio de 2018). Más de 40% de jaliscienses votó por López Obrador el 1 de julio. *El Economista*. En https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mas-de-40-de-jaliscienses-voto-por-Lopez-Obrador-el-1-de-julio-20180706-0041.html

Senado de la República (2022). En https://www.senado.gob.mx

Sistema de Información Legislativa (2022). En http://sil.gobernacion.gob.mx/

Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuela López Obrador del 15 de mayo de 2020.

36. El Partido Acción Nacional: de la hegemonía a la supervivencia política

Marco Antonio Cortés Guardado

La transición a la democracia en Jalisco debe mucho al Partido Acción Nacional (PAN). Con su arribo al poder, los panistas contribuyeron a la transformación de la vida pública de la entidad y, consecuentemente, a reconfigurar los estilos y el modo de ejercer el poder. Firmaron el deceso del antiguo régimen, promovieron cambios significativos en la estructura y las prácticas gubernamentales, incidieron en la conformación de una agenda social y política diferentes, alentaron la emergencia de brotes significativos de una cultura cívica más acorde a los nuevos tiempos, y articularon un nuevo sistema de partidos.

Sobre estas bases, el PAN, que vino a suplantar la vieja hegemonía priista y desterrarla para siempre, y en su lugar logró articular una indisputable hegemonía política de nuevo cuño, que, para empezar, fue menos longeva, pero indiscutiblemente legítima y de efectos duraderos. Pero en las cuatro elecciones verificadas entre los años 2012 al 2021 ese predominio se derrumbó estrepitosamente. El PAN pasó a la calidad de partido minoritario y su futuro se volvió incierto, al menos en el sentido de que se vislumbra una improbable vuelta a la cima del poder en la entidad en el corto plazo. En ese contexto, este apartado aborda breve y esquemáticamente la trayectoria electoral del PAN, valora sus principales logros en el gobierno, al tiempo que se hace un balance de lo que habrían sido sus principales deficiencias, en el marco de una evaluación general del tratamiento que se hizo de la agenda pública y gubernamental.

La época de la hegemonía panista

Si bien las elecciones locales de 1995 destacan por la trascendencia de sus resultados, estos se prefiguraban de alguna manera en la elección de cargos federales realizada en Jalisco el año anterior. Efectivamente, en 1994 en Jalisco el candidato presidencial del PRI, Ernesto Zedillo, superó al candidato del PAN, Diego Fernández, con apenas 1.5% (43.6% contra 41.9% respectivamente) cuando a nivel nacional lo superó por casi el doble de votos. En la elección de diputados federales por Jalisco la diferencia fue de 2.7% a favor del PRI, pero de todos modos el PAN logró conquistar el 50% de los distritos de mayoría relativa en disputa (diez asientos legislativos). Con estos resultados, se marcaba una tendencia que se mostraría irreversible, de modo que el triunfo electoral del PAN al año siguiente fue de una contundencia espectacular. El PAN gana la gubernatura con el 53% de los votos de los jaliscienses, dejando al candidato tricolor en un lejano 36% (estamos hablando de una diferencia de diecisiete puntos porcentuales). La contundencia del triunfo albiazul fue todavía más notoria en las elecciones legislativas para el congreso local, donde el PAN ganó diecisiete de los veinte distritos electorales, dejándole la exigua cantidad de tres distritos a sus rivales del tricolor.

Cuadro 36.1. Voto panista en la elección de gobernador en Jalisco, 1995-2018

	Fase de hegemonía panista						Fase post-PAN			
	1995		2001		2006		2012		2018	
Voto panista para gobernador (%)	52.7		45.9		45.1		20.3		10.6	
Partido en el gobierno	PAN		PAN		PAN		PRI		MC	
Gobierno unificado o dividido	U	D	U	D	U	D	U	D	D	D

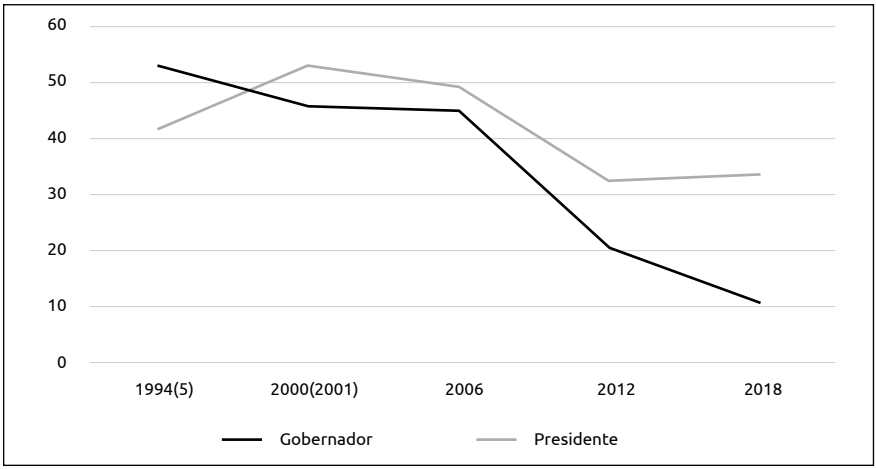
Fuente: IEPCJ. Elaboración propia.

Cuadro 36.2. Voto panista en Jalisco para presidente de México, 1994-2018					
		Fase panista		Fase post-PAN	
	1994	2000	2006	2012	2018
Voto panista para presidente (%)	41.9	53.0	49.3	32.2	33.7
Partido en el gobierno	PRI	PAN	PAN	PRI	Morena
Fuente: INE. Elaboración propia.					

El triunfo del PAN en el proceso para elegir al gobernador de Jalisco en 1995 culminó la inconformidad creciente con el viejo régimen priista, inconformidad y descontento gestados por varios factores tanto coyunturales como estructurales, combinados en una circunstancia singular.

Entre los factores de *coyuntura* cabe numerar eventos de amplio impacto como las explosiones del 22 de abril de 1992 en el barrio de Analco en Guadalajara, la percepción ciudadana de una creciente inseguridad, el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo o la devaluación del peso mexicano frente al dólar y la posterior crisis económica, que en Jalisco pegó con particular fuerza a las empresas medianas y pequeñas (Román Morales, 2016). Por otro lado, entre los factores *estructurales* debe contarse de entrada la longevidad del régimen priista, factor que por sí mismo lo fue distanciando de las nuevas generaciones de jaliscienses, especialmente en las década final del siglo XX. También hay que considerar la contradicción evidente que se gestó entre una economía abierta y desregulada (por el ingreso al GATT, y la posterior firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá), de una parte, y un mercado político cerrado y monopólico, por la otra. En los intersticios de esta contradicción fue creciendo una nueva clase media, es decir, un conglomerado de personas que, primero, bajo el cobijo de la apertura comercial reclamó sus derechos como consumidores, y avanzó, después, en la demanda consecuente de ampliación y respeto de sus derechos como ciudadanos.

Por ello la conquista del gobierno estatal por parte del PAN "trastocó no solo estructuras de poder político, sino también entramados económicos y maneras de interrelación entre las élites tradicionales", y con ello "se inició una compleja transición política" (Alonso, 1996, p. 82).



Gráfica 36.1. Voto panista en Jalisco en las elecciones para presidente y gobernador, 1995-2018

Fuente: cuadros 37.1 y 37.2.

Para empezar, con el cambio de partido en el gobierno, se rompió de un golpe el gozne que mantenía funcional el corporativismo de Estado (trabajadores, empresarios y clases medias agrupados en organizaciones vinculadas orgánicamente al PRI, y de aquí con el gobierno): es decir, un sistema de control e "intercambios políticos" que proveía de financiamiento y recursos logísticos a los organismos involucrados (sindicatos, organismos patronales, organizaciones populares y el partido mismo), junto con rendimientos de gobierno que reproducían la lógica clientelar y la legitimaban.

Como en cualquier situación de quiebre de un régimen de poder (rupturas al interior de la élite dominante), en México la transición se gestó embrionariamente con el arribo al poder del ala reformista y modernizadora del PRI, que al dejar atrás el nacionalismo revolucionario y acoplarse abiertamente al Consenso de Washington creó las condiciones estructurales (mercados abiertos, libertad de consumo, agotamiento de la lógica clientelar, déficit de legitimidad) para la alternancia política, que, como se sabe, corrió de la periferia al centro: y en todos los casos periféricos (gubernaturas), el ganador de la circunstancia fue precisamente el PAN, hasta alcanzar la alternancia en el máximo cargo gubernamental en el país en el año 2000.

Los amarres corporativos y clientelares que impedían la generalización de nuevas conductas ciudadanas se cortaron de tajo y los márgenes de acción política para el nuevo gobierno se ampliaron considerablemente (Alonso, p. 88). Lo notable es que el PAN enarbolaba causas "ciudadanas", y el sujeto de la política al que pretendía interpelar era el "ciudadano", de modo que la circunstancia histórica se alineó finalmente con su añejo proyecto político (Cortés, 2020, pp. 79-96).

Lo dicho ofrece ya un conjunto de razones que explican por qué el PAN fue el partido de la transición y no otra alineación política. A ellas cabría sumar el hecho de que el PAN era el partido de oposición más longevo en el país y en el estado, y enarbolaba causas democráticas muy sentidas entre la población, pero también embonaba bastante bien con otros elementos de la realidad local. Por ello entre su electorado se incluyeron no solamente ciudadanos conservadores, sino también ciudadanos que veían encarnadas en el PAN sus aspiraciones cívico-democráticas.

Por esas fechas Jalisco hacía honor a su fama de estado predominantemente conservador, aunque también lo habitara un importante segmento liberal de signo opuesto, que empezaría a evolucionar de manera importante en las décadas siguientes. Por lo pronto, los ciudadanos identificados con el PAN tenían en 1997 un perfil cultural más conservador que los priistas y todavía mayor al de los apartidistas (que eran una mayoría del 54% sin filiación partidaria), y, por supuesto, de signo opuesto al perfil cultural de los perredistas.

Complementariamente, la identidad política mayoritaria entre los jaliscienses, en 1997, era la "derecha", posición en el espectro político con la que se autoidentificaba el 32% de ellos, contra el 14.3% que lo hacía con la "izquierda", y el 27.6% que lo hacía con el "centro" (Cortés, 2019). De igual relevancia era el hecho de que Jalisco albergaba uno de los cleros católicos más poderosos en el país, de modo que tratándose de un partido de tipo demócrata-cristiano (con algunos sectores abiertamente confesionales) la Iglesia fungió como uno de los principales *endorsements* de los panistas durante casi dieciocho años consecutivos.

A grandes rasgos, el triunfo electoral del PAN en 1995 coincidió con un predominio relativo a su interior de políticos de filiación "neopanista" (Alberto Cárdenas, César Coll Carabias, Daniel Ituarte Reynaud, Fernando Guzmán Pérez Peláez, José de Jesús Gómez Espejel), corriente ultra-con-

servadora prohijada por algunos grupos de empresarios pertenecientes a DHIAC (Desarrollo Humano Integral A. C.), principalmente (Gómez Valle, 2011, p. 20; Navarrete Ulloa, 2015). Esta corriente logró imponerse de manera contundente a los grupos "tradicionales" del partido, que abanderaron la candidatura de Gabriel Jiménez Remus, quien de manera sorpresiva perdió la nominación ante Alberto Cárdenas Jiménez.

El predominio de los "neopanistas" al interior del PAN y su arribo al gobierno con Alberto Cárdenas al frente en momentos importantes llevaría al partido, y al gobierno mismo, a posiciones ultraconservadoras en asuntos públicos relevantes; posiciones que eran minoritarias en el electorado jalisciense, donde predominaba un conservadurismo un tanto más moderado. No obstante, insisto en que también es cierto que este grupo político promovió decididamente la agenda cívica y democrática en Jalisco, en la ruta marcada por el liderazgo nacional de Manuel J. Clouthier, su principal fuente de inspiración.

Al asumir el PAN la forma de un partido demócrata-cristiano genuino, en lo general logró conciliar su agenda cívica con su agenda conservadora. Pero entre ambos polos anidaba una contradicción que afloraría en el corto plazo y que con el tiempo alienaría del PAN a sectores cada vez más amplios del electorado. El triunfo del PAN signó el arranque de la transición democrática en Jalisco, cristalizando una exigencia centenaria de los mexicanos y los jaliscienses: el sufragio efectivo. Se trató de una conquista histórica, nodal en la evolución posterior de la agenda democrática en la entidad. Las libertades y los derechos civiles ganaron en fuerza y vigencia real, se alentó la participación libre de los ciudadanos en los asuntos públicos, se respetó la libertad de prensa, se avanzó en la dirección de una relación entre los poderes públicos más equilibrada y cercana a los principios republicanos, y se consolidó la labor de organismos como la Comisión Estatal de Derechos Humanos. En un acontecimiento de gran trascendencia, en el sexenio de Francisco Ramírez Acuña (2001-2006) se legisló por primera vez en materia de transparencia y acceso a la información pública y se creó el órgano correspondiente (el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, ITEI). Se trató de una legislación que llegaría a ser modelo a nivel nacional.

En el plano electoral, el PAN revolucionó la comunicación política al dejar atrás las viejas estrategias de propaganda y sustituirlas con la uti-

lización cada vez más extendida del *marketing* político y el recurso a los medios de comunicación electrónicos (radio y televisión). Sobre la base de estudios demoscópicos, diseñó estrategias de persuasión de los votantes en las justas electorales, y de comunicación gubernamental para generar legitimidad y procurar la aceptación de sus gobiernos y políticas.

Por otro lado, el lema de la campaña panista en 1995 ("Con honradez se hace más") "no solo aglutinaba varias demandas en una sola frase, sino que postulaba también una combinación de valores de competencia y valores morales" (Rockeach, 1973; Cortés, 2010), que se ajustaba bien al orden de prioridades que los ciudadanos de Jalisco exigían en el ejercicio de la autoridad pública. Por ejemplo, frente a la capacidad se exigía también, y quizás en mayor medida, la honradez; frente a las habilidades, también la honestidad; y frente a la elocuencia, la claridad y la veracidad. "Esta dimensión moral no tuvo la misma cabida en el proyecto perredista y era impensable en el desgatado discurso del PRI" (Cortés, 2010, p. 86; Cortés, 2019).

De todas maneras, los neopanistas tendieron a quedarse amarrados en el discurso moralizador, que les impidió promover alianzas y establecer negociaciones políticas con la oposición y otros grupos de poder real, al tiempo que sirvió para disfrazar también su notable falta de oficio político, lo que trabaría el avance de muchas políticas públicas importantes. Los yerros del primer gobierno panista en Jalisco fueron calificados como "novatadas", y si no tuvieron consecuencias graves en la legitimidad gubernamental teñida de azul fue por la figura de Alberto Cárdenas, que concitaba la simpatía de la mayoría de los electores por la imagen de frescura y sencillez que proyectaba.

Otro problema fue que los neopanistas confundieron la promoción de una moralidad pública que acabara con la corrupción, con una misión moralizadora también en el ámbito de la vida privada de los jaliscienses por la vía de la acción gubernamental. "Ante el éxito que les redituó el manejo atinado de las exigencias de moralización de la función pública, los panistas cedieron frente a una peligrosa tentación: pretendieron imponer al conjunto de la sociedad su propia agenda moral y religiosa antes que abordar otros asuntos más urgentes e importantes de la agenda de gobierno", asuntos más pertinentes para su función gubernativa (Cortés, 2010, p. 90).

Una primera manifestación de que algunos sectores del PAN confundían su misión histórica se evidenció en un acontecimiento hasta cierto

punto banal. En su carácter de presidente municipal, el panista César Coll Carabias censuró y ordenó retirar la publicidad de la marca de ropa interior femenina Wonder Bra, que en varios espectaculares de la ciudad mostraba a una mujer sin blusa y vistiendo solamente ropa íntima (un brasier de la marca citada). El asunto generó un encendido debate en la opinión pública, que obligó al panista a recular y a respetar la publicidad de la marca de marras. Fue una primera muestra de que, si bien había conservadurismo en Jalisco, este era más matizado que el de otros estados de la república (Guanajuato para empezar), y que el de los neopanistas mismos. Demostró también que era un error grave de cálculo que la misión civil y democratizadora de los panistas se confundiera en momentos como una misión moralizadora que se metiera en la vida privada de la gente.

A despecho de los problemas evidentes del primer gobierno panista en Jalisco, en la elección de noviembre del año 2000 los panistas lograron refrendar su triunfo en la gubernatura. Mucho quizás debido al arrastre de su candidato a la presidencia, Vicente Fox Quezada, que obtuvo un holgado triunfo electoral (con el 53% de los votos) e inauguró la alternancia en la primera magistratura de la nación. De todas maneras, ese arrastre no evitó que la elección de 2000 fuera más cerrada y que la votación panista para gobernador cayera del 52.7% obtenido por Alberto Cárdenas, al 45.9% obtenido por Francisco Ramírez Acuña (cuadro 36.1).

El triunfo electoral en 2000 por parte de un panista salido de la corriente "tradicional" del partido, más cercana a la "doctrina" de Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna, contrarrestó la influencia del conservadurismo ultramontano y aminoró un poco las disonancias contenidas en las pretensiones moralizadoras de los neopanistas, DHIACOS y grupos provenientes del sinarquismo. La corriente "tradicional" (Francisco Ramírez Acuña, Gildardo Gómez Verónica, Héctor Pérez Plazola, Efrén Flores Ledezma, Angélica Pérez Plazola, José Cornelio Ramírez Acuña) impulsó a panistas jóvenes, con una visión política de centro-derecha, discrepantes del conservadurismo de la extrema derecha neopanista, y quienes habrían de tomar las riendas del partido bajo el gobierno de González Márquez (Eduardo Rosales, Miguel Ángel Martínez Espinoza, Jorge Salinas Osornio [véase Navarrete Ulloa, 2015]).

Siendo un político más avezado, Ramírez Acuña demostró mayor capacidad de negociación y conducción políticas, evitó caer en las célebres

"novatadas" del sexenio anterior y sobrepasó las pretensiones moralizadoras de la vida privada de las personas que enarbolaron los neopanistas durante el sexenio precedente. Su gobierno trató de apegarse a los principios doctrinarios tradicionales del PAN, entre cuyos exponentes más connotados se encontraban, por esos años, Carlos Castillo Peraza o don Efraín González Morín. La identidad conservadora y de derecha no desapareció, por supuesto, pero Ramírez Acuña y su gobierno se apegaron en lo general a una concepción un tanto más secular de la política y del ámbito público.

Ello coincidía con un retroceso del conservadurismo entre los jaliscienses y con una disminución importante de la opinión e influencia de la Iglesia en asuntos de moralidad privada (libertad sexual, divorcio, infidelidad, homosexualidad, independencia de la mujer), más el retroceso de la identificación con la "derecha" del espectro político, que baja de 32% a 25.5%, al tiempo que inicia el corrimiento hacia la posición de "centro", que en 2005 sube a 27.9%, siendo desde entonces la posición mayoritaria entre los jaliscienses (Cortés, 2019).

Pero también es cierto que gobernó con un estilo más autoritario y represivo. Dos botones de muestra fueron, primero, el famoso "tlajomulcazo", que tuvo verificativo en el municipio de Tlajomulco el 4 de mayo de 2002,

> [...] cuando más de un centenar de policías arribaron a una fiesta *rave* donde estaban reunidos alrededor de 1,500 jóvenes que fueron obligados a tirarse al piso y fueron revisados uno por uno para confiscar sustancias ilegales. El operativo como tal resultó un fracaso, pero las y los jóvenes fueron víctimas de la violación a sus derechos (Rocha Quintero, 2016, p. 44).

Aunque el pretexto fue el combate al consumo de drogas entre los jóvenes, el operativo no dejó de reflejar una visión conservadora del tema. El segundo caso fue la "brutal represión" ejercida contra una multitud de jóvenes que marcharon por el centro de Guadalajara durante la Cumbre de Países de América Latina, el Caribe y la Unión Europea.

> La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) demostró la existencia de 19 casos de tortura y casi 100 casos de tratos crueles y degra-

> dantes, tanto a personas que habían participado en la manifestación como a transeúntes que fueron aprehendidos sin tener nada que ver con los hechos (Rocha Quintero, 2016, p. 44).

De cualquier manera, la mano dura de Ramírez Acuña no detuvo completamente el avance de la agenda cívico-democrática, ni su concreción en reformas institucionales relevantes no solamente en materia electoral. Aunque una de las limitaciones importantes fue, por ejemplo, los obstáculos impuestos a los reclamos de minorías que exigían legislar sobre derechos relacionados con la diversidad sexual y de género. O cuando, en lo particular, se legisló sobre la violencia intrafamiliar, donde el gobierno y los legisladores panistas se plegaron a la definición del matrimonio impuesta a los poderes públicos por la jerarquía y el clero católicos, y pugnaron por evitar cualquier confusión en la legislación mencionada.

Remitiéndonos a otra dimensión de la agenda pública, cabe señalar que Ramírez Acuña rindió mejores cuentas en una materia tan sensible como la seguridad ciudadana. El número de homicidios dolosos es un indicador importante en ese sentido. Mientras que durante el gobierno de Alberto Cárdenas el promedio anual de homicidios fue de 621.3 casos, con Ramírez Acuña la estadística bajó a 462.3, es decir, 158 homicidios menos, que equivalen a una reducción del 25%. Pero también es de señalarse que, en términos de crecimiento económico, las cuentas de Ramírez Acuña corrieron en sentido contrario, pues cuando con Alberto Cárdenas la economía creció al 4.73% anual, esta tasa descendió hasta 2.11% anual en el sexenio siguiente (una tasa incluso menor a la nacional), que fue del 2.77% (Román Morales, 2016, p. 14).

El desgaste de los panistas ya era evidente al término del gobierno de Francisco Ramírez Acuña, pero todavía tendrían otra oportunidad para renovar su hegemonía en la entidad. Para empezar, el PAN volvió a ganar la gubernatura en la elección general del 2016, pero con un porcentaje levemente menor (45.1%) al obtenido en la elección del año 2000 (45.9%). Fue leve, pero descenso al fin, no obstante que en números absolutos Emilio González Márquez obtuvo más votos que Alberto Cárdenas y todavía más que su antecesor inmediato, Francisco Ramírez Acuña.

Hay que decir de entrada que la contradicción entre lo avanzado en la agenda cívico-democrática y la agenda moralizadora del PAN —morigera-

da por la llegada al gobierno de los "doctrinarios" con Ramírez Acuña a la cabeza— se reavivó abiertamente, e incluso alcanzó su nivel más intenso en toda la era de la hegemonía panista en Jalisco. Emilio González Márquez encarnaba el conservadurismo radical y un clericalismo a ultranza, que lo llevaría a gobernar en el límite de las fronteras entre Estado y religión. La cercana relación con la jerarquía católica de Jalisco, señaladamente con el cardenal Juan Sandoval Íñiguez, con quien compartía valores y visión de la circunstancia, provocaría algunas de las más acentuadas crisis de su gobierno, al parecer sin que González Márquez advirtiera las consecuencias adversas también para su partido político.

Una de las más graves fue la que provocó su respuesta a quienes criticaron que su gobierno accediera a financiar la construcción del Santuario de los Mártires, al que ofreció apoyar con 90 millones de pesos. Durante una ceremonia pública y frente al cardenal Juan Sandoval Íñiguez, cuando entregó un cheque por 15 millones de pesos al Banco Diocesano de Alimentos, González Márquez, visiblemente pasado de copas, insultó la madre a sus detractores, cuya opinión, subrayó el gobernador, "le valía madres".

Los temas más álgidos de la diversidad sexual, que iban adquiriendo presencia en la agenda social de Jalisco, recibieron la condena franca del gobernador, quien declaró abiertamente su homofobia oponiéndose enfáticamente al matrimonio igualitario. Cuando durante su sexenio esta figura fue aprobada por primera vez en el Distrito Federal, el gobernador de Jalisco respondió promoviendo un amparo contra la legislación respectiva, con el argumento de que la medida impactaba los costos de los servicios sociales públicos en Jalisco porque las parejas de jaliscienses podían contraer nupcias en el entonces Distrito Federal y residir en Jalisco.

También se hizo célebre su declaración de que la homosexualidad le daba "asquito", y siempre fue reticente para tomar medidas más amplias de política pública relacionadas con el VIH, como el financiamiento y la puesta en operación de acciones innovadoras para la prevención de contagios o el tratamiento de las personas infectadas. Por ejemplo, frente a la propuesta de repartir preservativos en lugares de convivencia juvenil donde el riesgo de contagios era mayor, el gobernador respondió sarcásticamente que, ya entrados en gastos, por qué no poner también dinero para "el *six pack* y el motel" (Partida, 2007).

Otros asuntos pegaron también en la línea de flotación del gobierno y rebotaron en las perspectivas electorales del partido. En el sexenio de González Márquez el número de homicidios dio un salto hasta los 971.1 promedio anual, es decir, 508.8 homicidios más que el promedio con Ramírez Acuña, lo que equivale a un incremento del 109% promedio anual en el sexenio. Las cuentas también fueron negativas en el campo de la dinámica económica de Jalisco, cuyo crecimiento descendió a 1.46 en todo el sexenio 2006-2011 (Morales, 2016, p. 14).

Durante el gobierno de González Márquez la dinámica del cambio cultural en el estado no se detuvo, de manera que para el último año de su gobierno la distancia entre el perfil sociomoral de los panistas y el de la generalidad de los jaliscienses siguió ensanchándose, al tiempo que la identificación con la derecha si bien no descendió (26.4% en 2012 contra 25.5% en 2005), su posición en términos relativos sí fue desfavorable, ya que la identidad de "izquierda" subió de 13 a 15.2%, mientras que la identidad de "centro" creció de 27.9% en 2005 hasta 41.1% en 2012. El desplazamiento hacia el "centro" por parte del electorado continuó, pues, a una velocidad considerable, dejando al PAN sin una importante porción de su base ideológica de apoyo.

Desde el punto de vista electoral, en 2009 ya se presagiaba lo que podría ocurrir como consecuencia de esta dinámica del sexenio de González Márquez. En ese año, el PAN bajó sensiblemente su votación para diputados federales y locales en relación con la elección de 2006. Perdió 371 000 votos en el primer caso y 304 000 en el segundo.

Fin del predominio albiazul en Jalisco: nueva era como partido minoritario

Las elecciones generales del año 2012 marcaron el fin de la era panista en Jalisco y lo mandaron a la calidad de partido minoritario quizás por un largo tiempo. Cómo y debido a qué razones explicativas ocurrió lo anterior sigue siendo una tarea pendiente de analizar. En este trabajo procedo a enunciar varios factores que apuntan en esa dirección, aclarando que el recuento todavía es un tanto asistemático, aunque se le sigue dando particular relevancia a los desajustes entre los malentendidos de los panistas en

relación con las dimensiones importantes de su proyecto histórico, y que ahondaron su distancia respecto de la evolución de la circunstancia social, política y cultural de los jaliscienses, especialmente durante la segunda mitad de la segunda década (2010) del presente siglo.

Naturalmente, muchos otros factores contribuyeron a que los panistas perdieran el poder. Entre ellos hay que mencionar primero los relacionados con su desempeño como gobierno, en el ejecutivo estatal primordialmente, pero también a nivel municipal, señaladamente en el área metropolitana de Guadalajara y otros municipios conurbados. Ellos marcaron un claro contraste con los avances democráticos que se propiciaron bajo los gobiernos emanados del PAN, entre los que habría que contabilizar la institucionalización de la incertidumbre electoral inherente a procesos comiciales verdaderamente democráticos gracias a la realización de elecciones libres y procesos electorales imparciales y objetivos, respetuosos de la voluntad de los jaliscienses, expresada libremente en las urnas. Como ya se anotó, con el arribo del PAN al poder llegó también un sistema de relaciones intergubernamentales en lo general ceñidas a los principios de la división de poderes y el sistema de *checks and balances* entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno de Jalisco (y a despecho de las distorsiones en este mismo terreno), producidas por el avance de la *partidocracia* en el estado.

También se instituyeron sistemas y procesos en materia de transparencia y rendición de cuentas, permitiendo por primera vez que los ciudadanos pudieran acceder a la información gubernamental.

Jalisco fue de los primeros estados en propiciar la participación ciudadana por la vía de la institucionalización de figuras de la democracia directa, como la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum. Con ello quedaron establecidas las bases para incentivar un mayor involucramiento ciudadano en los asuntos y decisiones del gobierno, y así, exigir una rendición de cuentas más genuina a los gobiernos, en sus distintos órdenes y niveles.

Pero también se resintieron la falta de experiencia y de habilidad política para sacar adelante otros renglones importantes de la agenda pública de Jalisco. Los gobiernos panistas coincidieron con la desaceleración en los ritmos del crecimiento económico en el país, así que enfrentaron dificultades económicas emanadas de fuentes externas. Sin embargo, en sus manos estaba un manejo eficiente de la política económica, si no para

superar las tasas de crecimiento nacionales, sí al menos para mantener un nivel similar en la dinámica económica de Jalisco, cosa que no ocurrió finalmente (cuadro 36.3).

Cuadro 36.3. Crecimiento sexenal promedio de la economía en Jalisco comparada con la nacional, 1995-2011

	Nacional (%)	Jalisco (%)
1995-2001	4.54	4.73
2001-2006	2.77	2.11
2006-2011	1.49	1.46

Fuente: Román Morales, 2016.

La inseguridad, uno de los puntos de la agenda pública de Jalisco que llevaron a la debacle del PRI en 1995, se convirtió también en un problema irresuelto en los gobiernos panistas, salvo un breve respiro en el sexenio de Francisco Ramírez Acuña. La corrupción, lejos de amainar, tomó impulso y se generalizó en todas las áreas gubernamentales, con la complicidad y en beneficio de los mandos panistas en la mayoría de ellas. Los más ingentes problemas en los campos de la educación, la movilidad urbana o el medio ambiente se agravaron y acentuaron, volviéndose más difíciles de solucionar.

Un aspecto en particular puso al descubierto la incorrecta traducción de los temas importantes de la agenda pública de Jalisco conforme a la lectura de la circunstancia que hicieron los panistas en el marco de su proyecto histórico y sus planes y programas de gobierno, más las políticas públicas resultantes. Durante los tres sexenios panistas, por ejemplo, brillaron por su ausencia las grandes obras de infraestructura que se requerían en diversas materias; en movilidad urbana y transporte público, la línea del Macrobús implementada durante el gobierno de Emilio González Márquez fue un tibio intento de superar esta deficiencia. También fue el caso de los problemas emergentes en el abasto de agua para la capital de Jalisco, o el saneamiento de las aguas residuales en su área conurbada.

Es cierto que un factor interviniente en la generación de esos problemas fueron los desencuentros permanentes entre los poderes, especialmente el ejecutivo y el legislativo. Los gobernadores panistas enfrentaron

serias dificultades para conseguir el apoyo del poder legislativo y sacar adelante sus programas de gobierno. Si bien los equilibrios abonaron a la cristalización de principios republicanos importantes, también es el caso que el *partidismo*, y a la larga la *partidocracia*, terminó distorsionándolos, volviendo más complicada la tarea de gobernar. De las seis legislaturas correspondientes a las tres gubernaturas panistas, solamente en dos ocasiones hubo *gobierno unificado*: en la primera legislatura de Alberto Cárdenas y en la primera de Francisco Ramírez Acuña. En las restantes cuatro predominaron los *gobiernos divididos* (uno de ellos no unificado, véase el cuadro 36.4), con sus consecuentes efectos en la gobernabilidad del estado y la implementación de los programas de gobierno.

Cuadro 36.4. Jalisco: gobiernos unificados y divididos en la era panista, 1995-2012

	Legislatura	Tipo de gobierno	Escaños del partido del gobernador (%)	Escaños de la oposición (%)
Alberto Cárdenas Jiménez	LIV	Unificado	64.9	35.1
	LV	Dividido	47.5	52.5
Francisco Ramírez Acuña	LVI	Unificado	52.5	47.5
	LVII	Dividido	44.7	55.3
Emilio González Márquez	LVII	Dividido*	50.0	50.0
	LIX	Dividido	43.6	56.4

Fuente: Ortiz Barba, 2022. * No unificado; para efectos prácticos aquí se considera gobierno dividido.

La tónica prevaleciente fue que, o bien la oposición se oponía a proyectos relevantes que merecían su aprobación (o que hubiera aprobado si fuera gobierno), o bien negociaba posiciones y prebendas (aprobación de cuentas públicas, por ejemplo) a cambio de su venia en decisiones que con frecuencia terminaron alteradas y distorsionadas. De esta manera, la eficacia gubernamental se vio sensiblemente disminuida por la capacidad de veto de la oposición, ejercida a menudo de manera discrecional, en áreas donde se pudieron arrojar rendimientos más efectivos; circunstancia que debe verse como una fuente importante del desgaste que para el caso sufrió el PAN siendo gobierno en la entidad.

En el ámbito organizativo, cabe señalar las dificultades que los panistas enfrentaron en la tarea de construir una estructura territorial consistente en todo el estado, que "aceitara" la relación del partido con la sociedad a lo largo y ancho de la geografía de Jalisco (Hernández Vicencio, 2013). Se extrañaron así los canales que sensibilizaran a los panistas frente al sentir real de la población respecto de distintos temas de la agenda pública. En muchos sectores se percibía esta insensibilidad como lejanía, si no es que arrogancia frente al "pueblo llano" y sus necesidades más apremiantes.

Hernández Vicencio (2013) agrega a lo anterior el proceso que condujo a una relativa desinstitucionalización en la vida y la organización interna del partido, debida a la injerencia cada vez más acentuada del gobierno, o de las figuras panistas influyentes desde el gobierno, cuya autoridad terminó suplantando la función de la estructura partidaria, junto con las decisiones que debía procesar. A ello habría que sumar la agudización de las divisiones internas por el enfrentamiento de fracciones encontradas en su lucha por el control del partido y el manejo de las candidaturas, a lo que habría que sumar el dato de que el crecimiento de la membresía partidista se diera mucho por razones de oportunismo político y menos por identidad y convicción ideológica. A la larga, se afectarían las normas y procesos de la democracia interna, se desdibujaría la identidad partidaria y el partido se habría de alejar de sus principios doctrinarios fundantes.

Como ya se mencionó, en el plano cultural, al término del sexenio de Emilio González Márquez el desencuentro de los panistas con el perfil cultural y sociomoral de los jaliscienses alcanzó proporciones descomunales, metiendo en una crisis sin retorno las pretensiones de validez del proyecto histórico y la agenda social de los panistas, y desfondando consecuentemente sus pretensiones de legitimidad política. Y es que el viraje postrero a la identidad ultraconservadora, confesional y de extrema derecha coincidió con la renovación del electorado, y la llegada de nuevas generaciones de votantes, más liberales y con una mentalidad más abierta en relación con los temas de difícil aceptación por parte de los panistas: la liberación de la mujer de ataduras tradicionales de género, junto a la expansión de sus libertades; la libertad sexual y la diversidad de identidades de género; la planificación familiar; la homosexualidad y los matrimonios igualitarios; el relajamiento de la prohibición del consumo de la marihuana; la oposi-

ción a que la Iglesia opinara en asuntos políticos, o la disminución de su influencia en la moral privada de los jaliscienses (Cortés, 2019).

Como el conservadurismo, la influencia electoral del PAN, de mayoritaria, pasó a la calidad de minoritaria. En las elecciones para gobernador, la votación a favor del PAN se derrumbó hasta 20.3% en 2012 (cuando en 2006 fue del 45.1%), perdiendo naturalmente el gobierno de Jalisco, junto con los municipios del área metropolitana de Guadalajara y la gran mayoría de escaños en el congreso (cuadro 36.1). Es decir, la votación favorable al panismo, de significar alrededor de la mitad de la votación total para gobernador desde 1995, pasó a representar apenas la quinta parte en el 2012. Este declive continuaría sin freno en las elecciones locales, de tal manera que para la siguiente elección de gobernador, en 2018, el PAN apenas alcanzó a obtener el 10.6% de los votos emitidos, equivalente esta vez a la décima parte del total en el estado.

En la más reciente justa electoral (las elecciones intermedias de 2021), el PAN logró obtener el 13.4% de los votos para diputados locales, lo que significa que detuvo su descenso acelerado, pero también que se mantiene con un monto de votos cercano al 10% del total en la entidad. Lo que, a pesar del descenso, le da para situarse como la tercera fuerza electoral en el estado, y ocupar la tercera posición también por el número de asientos en el congreso local (cinco diputados en la actual legislatura de Jalisco). Este número de legisladores le ha dado al PAN una considerable capacidad de veto, pero lamentablemente la fracción panista en el Congreso, durante las legislaturas 2018-2021 y 2021-2024, se ha plegado a las decisiones del gobernador del estado, apoyando muchas disposiciones cuestionables a cambio de posiciones en distintas áreas del gobierno. El costo para el equilibrio de poderes en Jalisco ha sido enorme, amén de que se han estado reeditando las viejas prácticas de la partidocracia en Jalisco.

Por otra parte, de la continua caída en la proporción de autoidentificados con la "derecha" del espectro político, junto con la desafiliación partidaria, y por lo tanto la disminución progresiva de identificados con el PAN, se infiere que la filiación e identificación sustentable con este partido ha terminado reduciéndose a los desgastados segmentos ultraconservadores en el estado y la extrema derecha, independientemente del comportamiento de las preferencias electorales por este partido, que desbordan sobradamente a los segmentos mencionados.

El núcleo más conservador del PAN no abandonará su rigidez mental y cultural, ni siquiera, por ejemplo, cuando el Congreso de Jalisco reformó el Código Civil del estado y aprobó finalmente los matrimonios igualitarios en Jalisco en abril de 2022, derogando los artículos 258, 260 y 267 bis del Código Civil de Jalisco por inconstitucionales. Jalisco fue el estado 27 en hacerlo así, y seis años después de que la corte declarara inconstitucionales los artículos mencionados. A despecho de que tres diputados panistas en el congreso local votaron a favor (y dos en contra), el diputado federal del PAN Miguel Ángel Monraz Ibarra declaró —sumándose a los dos que se opusieron— que no está contra la "unión estable" de personas del mismo sexo, pero que no debe hacerse afectando "la preservación de la esencia del matrimonio", que debe ser entre un hombre y una mujer, sugiriendo que se debería buscar una figura jurídica diferente. Al final, el sector más conservador del partido no ha terminado de digerir que sus postulados centrales están rebasados y que la configuración cultural del estado es ahora mucho más laica, diversa y multicultural (Román Morales, 2016, p. 48).

Indudablemente, a ello se debe también que el tema de la interrupción voluntaria del embarazo, ya despenalizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni siquiera empiece a discutirse en Jalisco, cuando ya se ha aprobado en más de una decena de los estados de la república. Como ya anoté, aunque minoritario, el PAN es el principal aliado del gobernador de Jalisco en el congreso local, lo que aquí sí le da para usar su capacidad de veto (sumado al de la Iglesia), supongo que al grado de bloquear el debate sobre ese tema (en el supuesto de que esta fuera una intención firme por parte de Movimiento Ciudadano, el partido que detenta la primera minoría en el Legislativo de Jalisco desde 2018).

Por otro lado, no puede sorprender que en 2012 el partido que desbancó del poder al PAN fuera precisamente su añejo rival, el PRI. Pero también se debe señalar que el regreso de este partido al poder pudo deberse más al voto útil que a una recuperación de su anterior hegemonía política y electoral. Y es que al PRI le estaba ya sucediendo lo que al PAN, y su desfase en muchos aspectos de los cambios acontecidos en la sociedad de Jalisco era un hecho consumado. No obstante, abanderado por un político joven, que no desentonaba mucho con estas transformaciones, logró recuperar el poder temporalmente y arrojó al PAN al seno de los partidos minoritarios en Jalisco por mucho tiempo, de acuerdo con todas las señales observables.

Con el PRI regresaron las obras importantes de infraestructura, y después de muchas décadas se inició finalmente la construcción de la línea 3 del tren ligero, una obra trascendente, sin lugar a dudas. Pero también regresaron añejos vicios, que se sumaron a los nuevos que aportó un sector del panismo en dieciocho años de gobierno. La corrupción siguió su curso, y la partidocracia continuó sobrepuesta a los poderes constitucionales en la entidad, mucho debido a la persistencia del gobierno dividido: de las dos legislaturas que cohabitaron con el gobierno de Aristóteles Sandoval, en ninguna de ellas el PRI alcanzó la mayoría en el congreso local.

¿Qué escenarios enfrenta el PAN? Electoralmente se ve muy difícil que regrese a sus mejores épocas en Jalisco. A lo sumo se mantendrá como la tercera fuerza electoral, posición que podría seguirle redituando entre tres y cinco escaños en el congreso local, un número sin duda muy importante considerando, sobre todo, que los gobiernos divididos en Jalisco serán una constante en el mediano plazo. Las trasformaciones en el sistema de partidos en Jalisco, que de bipartidista pasó a convertirse en multipartidista (con un número efectivo de partidos electorales de entre cuatro o cinco), pesará definitivamente en ese sentido.

Es incierto también que el PAN pueda evolucionar en dirección de un partido definitivamente alejado de cualquier tentación confesional, o que se perfile como una opción de centro-derecha moderna, que mantenga su perfil conservador, pero sin los extremos a los que lo han conducido algunas corrientes internas (que, por lo que se ve, siguen teniendo mucha injerencia en la vida interna de la organización).

Un reto descomunal que enfrenta el PAN es el de formar nuevos cuadros, avezados políticamente, imbuidos de la mística doctrinaria del panismo tradicional, con una mentalidad más abierta, y dispuestos a debatir con argumentos y no con dogmas. El asunto es que, con la debacle electoral, al PAN lo ha golpeado también el éxodo de muchos cuadros importantes, que ahora militan en otros partidos, o bien abandonaron la militancia partidaria. La dificultad se acrecienta por el deterioro de la imagen del partido entre las nuevas generaciones, pero también porque estando fuera del poder tiene poco que ofrecer a quienes aspiran a una carrera profesional en la política y ambicionan desempeñarse en algunos cargos de gobierno.

Debo agregar que en un contexto donde el pragmatismo ha pasado a dominar el imaginario de los políticos, la identidad y los principios pasan

a un segundo plano, si no es que desaparecen por completo. Salvo los asuntos torales en que el panismo seguirá asumiendo una posición conservadora, debe reconocerse que en la vasta mayoría de la agenda pública y de gobierno los panistas mantienen coincidencias con todos los partidos políticos: en la práctica, todos estos se distinguen a su vez por diferencias de matiz o por estilos diferentes para diseñar las políticas públicas y los programas gubernamentales. Por eso el transfuguismo político ha sido cosa común en los años de la transición democrática. Un político de "derecha" pasa sin dificultades a engrosar las filas de un partido de "izquierda" y viceversa, amén de que eventualmente barruntos de ambas posiciones suelen encontrarse también dentro de cada instituto político.

Finalmente, el predominio del *marketing* en todas las áreas de la comunicación política, que el PAN ayudó enormemente a que sucediera, ha convertido a la política en la noche donde todos los gatos son pardos. Ante la falta de contrastes y definiciones claras, el ciudadano ha terminado por ver que todos son iguales, y se ha desentendido de la identificación con algún partido en especial. Convertidos en maquinarias políticas en busca del voto ciudadano, se han vuelto incapaces de proyectar una imagen distintiva y concitar una identificación partidaria firme entre los jaliscienses; en esta circunstancia, a lo más que pueden aspirar es a concitar solamente la preferencia electoral, una preferencia inestable por definición, que puede cambiar fácilmente entre una elección y la siguiente. Por ello, en apenas dos décadas ocurrieron en Jalisco tres grandes realineamientos electorales, y la volatilidad del sufragio ha sido un dato presente en todo el periodo. Así que la esperanza que podrían alimentar los panistas es que este fenómeno pueda volver a beneficiarlos en alguna elección futura. Lo cual se ve difícil, al menos en el lapso de una generación.

Referencias

ALONSO SÁNCHES, J. (julio-diciembre 1996). Jalisco: los problemas de una alternancia. *Frontera Norte,* 8(16).

CORTÉS GUARDADO, M. A. (2000). Agenda pública, legitimidad y cambio político en Jalisco. En V. A. Espinoza Valle (coord.), *Alternancia y transición polí-*

tica: ¿cómo gobierna la oposición en México? (pp. 79-96). México: El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés.

CORTÉS GUARDADO, M. A. (2019). *Los valores de los jaliscienses 2017-2019*. Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara.

CORTÉS GUARDADO, M. A. (2020). *¿Partidos sin partidarios? Dinámica de la desafección política en Jalisco 1997-2017*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco/ CUCSH-UdeG.

GÓMEZ VALLE, J. (2011). Los empresarios y el PAN en la alternancia de Jalisco. *Estudios Jaliscienses,* 86, pp. 20-31. El Colegio de Jalisco.

HERNÁNDEZ VICENCIO, T. (2013). El Partido Acción Nacional después de la elección presidencial de 2012. *Revista Meixicana de Estudios Electorales*, 12, pp. 10-36.

NAVARRETE ULLOA, C. A. (2015). *Grupos y alianzas en el Partido Acción Nacional, el caso Jalisco: 1979-1999*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis.

PARTIDA, J. C. (6 de agosto de 2007). Se opone Emilio González a dar condones a los jóvenes. *La Jornada.*

ROCHA QUINTERO, J. (2016). Movimientos sociales en los 18 años de panismo en Jalisco. En J. S. Larrosa-Fuentes y J. E. Rocha Quintero, *18 años de gobiernos panistas: siete ensayos académicos* (pp. 41-52). Guadalajara: ITESO.

ROCKEACH, M. (1973). *The Nature of Human Values*. Nueva York: The Free Press.

ROMÁN MORALES, L. I. (2016). Jalisco 1995-2012 ¿la ecnomía Banana-Chip? En J. S. Larrosa-Fuentes y J. E. Rocha Quintero, *18 años de gobiernos panistas. Siete ensayos académicos* (pp. 11-22). Guadalajara: ITESO.

37. El PAN, entre la nostalgia, el desconcierto y la esperanza*

Eduardo Rosales Castellanos

Cuando otras generaciones revisen el balance del desempeño del PAN Jalisco en las dos primeras décadas del siglo XXI, el resultado será positivo: pasaron de ser una oposición marginal, aunque consolidada, en los años ochenta del siglo anterior, a gobernar durante 18 años el estado, no solo en el poder ejecutivo, sino en el legislativo, así como en las principales alcaldías. Pasaron de ser una fuerza regional o de algunas ciudades medias, a ser una estructura política con presencia en todas las regiones y municipios de Jalisco. Si bien las causas de dicho crecimiento tienen que ver, en buena medida, con desaciertos de la clase política priista local y nacional, así como una ola global de democratización y una creciente participación de la sociedad en temas públicos, también es cierto que el hecho de que el PAN fuera el gran capitalizador de estos fenómenos habla de aciertos y aprovechamiento de la oportunidad por parte del propio PAN Jalisco.

* Nota sobre la dificultad personal de escribir este texto: milité en el PAN desde 1988 hasta 2011. Llegué cuando nada había y me fui cuando los salones seguían llenos de gente. Hablar de Acción Nacional es hablar de mi escuela, mi casa durante muchos años, donde encontré algunos de mis mejores amigos y a mis compañeros de una lucha que disfruté, pero que, en algún punto en el camino, dejó de hacerme feliz. Sigo abierto a dar mi opinión a mis amigos que, en diferentes trincheras, se dedican a lo público, a apoyar técnicamente en talleres y cursos, pero puedo decir con claridad que no me dedico ya a la política profesional. No tengo ni el tiempo, ni el ánimo, ni el gusto por hacerlo. Hoy escribo a la distancia de todo ese mundo: de la actividad política, de los reflectores, de la adrenalina de las campañas, de la tensión del poder. Hoy mi mundo es diagnosticar problemas y crear soluciones, convocar a la reflexión de grupos escolares o profesionales, analizar los cambios del mundo, construir redes de talentos. Es de este lugar y con estos lentes, desde el que escribo este análisis que espero pueda aportar algo a Jalisco y al PAN.

Después de la derrota electoral de 2012, de la que ya se han escrito análisis y que no es tema de este ensayo, el PAN entró en una nueva realidad que debe verse, no a la luz del pasado marginal del siglo XX, ni a la luz de los éxitos de 1995 a 2012, sino de las nuevas condiciones sociales y políticas del PAN, de Jalisco y del país. En ese sentido, cualquier balance sobre el PAN en el Jalisco del 2018 al 2021 debe entenderse como el balance de un partido que es oposición a nivel nacional y estatal, y que perdió importantes espacios de gobierno a partir de 2012.

Qué hizo el PAN Jalisco

En tan solo tres décadas, el PAN transitó de ser un partido marginal sin posibilidades de triunfos relevantes en un sistema de partido casi único al partido dominante en Jalisco durante tres sexenios, en un orden bipartidista y, posteriormente, a una oposición de peso relativo y de fuerte presencia en algunas regiones del estado, en un arreglo multipartidista. El electorado, el estado y el país cambiaron, y en el camino se premió y castigó a partidos nuevos y tradicionales, y esta reacción varió por región del estado.

En las elecciones de 2018, el resultado electoral reflejó este nuevo arreglo. El PAN obtuvo poco más de 480 000 votos, equivalentes al 14% de la votación, mientras que Movimiento Ciudadano, el partido mayoritario, obtuvo casi 900 000 votos o 29% y el partido Morena poco más de 700 000 o 22%. En esta nueva realidad multipartidista, el PAN obtuvo el cuarto lugar, apenas abajo del PRI, pero su votación mayoritaria en dos distritos y la alianza electoral de la que formó parte, le permitieron tener nueve de los 38 diputados de la LXII Legislatura.

En materia municipal, también se percibe un reflejo de esta fuerte presencia en determinadas regiones. En 2018, el PAN triunfó en 31 municipios de la entidad, pero 22 de estos están concentrados en tres distritos: los dos distritos de Los Altos y el del norte de Jalisco. Por otra parte, en el área metropolitana de Guadalajara y otros distritos del estado, los resultados para el PAN fueron mucho menos halagadores.

En cambio, en la elección a gobernador, el PAN obtuvo 100 000 votos menos que en la elección a diputados y apenas arriba del 10% de la votación. Cabe destacar que, al menos en las posturas más publicitadas, la apuesta

electoral del PAN parece no salirse del *script* que en épocas recientes le dio éxitos: lanzamiento de candidatos formados dentro de las estructuras blanquiazules, refrendo a posturas socialmente conservadoras, repetición de logros de gobiernos panistas en otras entidades y remembranzas del estado de las cosas cuando gobernaba el PAN. Para bien o para mal, el PAN repitió la fórmula de antes y, combinado con la alianza electoral, se mantuvo como una fuerza con cierta incidencia electoral.

Estos resultados convirtieron al PAN en un partido clave para la toma de decisiones públicas. Así, la segunda dimensión de análisis, el poder, toma forma en espacios concretos. El lugar central para esa influencia fue, sin duda, el Congreso del Estado. Los nueve diputados del PAN se convirtieron en una fuerza cogobernante en el Legislativo, al continuar, en la práctica, con la alianza electoral que tuvieron en 2018 con Movimiento Ciudadano y el PRD, quien eventualmente rompería con dicha alianza por diferencias entre los grupos políticos dominantes en los partidos integrantes de la coalición electoral.

La fracción del PAN logró, de entrada, conservar la unidad. Si bien en cualquier otro partido esto sería una condición natural, los arreglos y reglas internas del PAN generan tradicionalmente —y Jalisco y esa legislatura no son la excepción— grupos parlamentarios en los que sus integrantes proceden de diferentes grupos políticos, tanto estatales como regionales. Esto fue resuelto acertadamente y se puede percibir en la ausencia de conflictos internos reflejados en medios de comunicación y el voto unificado en los temas de mayor presencia en la agenda pública.

Ambos factores, la unidad y su rol clave en las votaciones del Congreso, permitieron a la fracción del PAN obtener posiciones y espacios relevantes, como presidir la Comisión de Puntos Constitucionales y convertirse, en la práctica, en la llave para cualquier cambio constitucional. Esto eventualmente sería clave para la influencia del PAN en el intento de crear un nuevo constituyente local. Asimismo, los diputados del PAN tuvieron apoyo para impulsar iniciativas propias y de sus comisiones, así como espacios en los órganos internos del Congreso.

Por otra parte, el peso legislativo del PAN se tradujo además en influencia y espacios en los organismos cuya constitución depende de dicho poder. La fracción blanquiazul logró con éxito continuar y ser parte de los acuerdos interpartidistas que históricamente han permitido generar equi-

librios políticos en los órganos autónomos y en el propio Poder Judicial, lo que permitió conservar y, en algunos casos, acrecentar los espacios de influencia de los grupos dominantes del PAN en diferentes espacios de toma de decisiones públicas.

Además, la dinámica legislativa permitió acuerdos que generaron proyectos y recursos a municipios gobernados por el PAN, lo que contribuyó a la ya de por sí buena relación entre los alcaldes panistas y el gobierno estatal encabezado por MC. Así, los municipios del PAN obtuvieron aprobaciones para diferentes proyectos regionales y municipales a partir de una sinergia positiva entre gestiones propias y negociaciones en el legislativo. En una realidad política en la que el centralismo en la toma de decisiones y en la aplicación y asignación de recursos se han vuelto cotidianas, es de destacarse la gestión hacia y desde los gobiernos municipales del PAN.

Es importante resaltar que la dirigencia estatal blanquiazul del momento no siempre estuvo de acuerdo con la relación entre diputados y munícipes panistas con el gobierno y su fracción parlamentaria. Si bien en pocas ocasiones se hicieron públicas dichas diferencias, no fueron pocos los trascendidos al respecto, y la ausencia de la dirigente estatal en muchos de los acuerdos reflejan, al menos, una distancia entre la dirigencia partidista de esos años y las acciones de sus funcionarios electos. En este sentido, es prudente entrar a la tercera dimensión de análisis: la estrategia.

La estrategia seguida por el PAN en Jalisco parece orientada a dos fines: incrementar su influencia en órganos públicos y, por otra parte, obtener recursos para los municipios gobernados por Acción Nacional. Esto se manifiesta, al menos, en el espacio donde las acciones partidistas toman mayor visibilidad como lo es el Congreso, pero, además, por la ausencia de otros elementos procedentes, por ejemplo, de la dirigencia estatal, que muestre alguna estrategia alternativa.

Así, el PAN ha conservado e incrementado espacios de influencia en diferentes órganos públicos tanto a través de militantes como de cuadros afines política o ideológicamente a dicho partido o sus liderazgos. Dado que, a diferencia de otros partidos o grupos políticos, históricamente el padrón del PAN es público y es permanentemente actualizado, ha sido fácil para la prensa especializada en política identificar a los cuadros panistas y por lo tanto detectar los alcances de la citada influencia. No obstante, tanto el PRI, como MC y el llamado Grupo Universidad, han utilizado —sin

tanta visibilidad por la ausencia de padrones públicos y confiables— las mismas tácticas para tener influencia y presencia en órganos autónomos y el Poder Judicial local. Así, la táctica del PAN no es exclusiva de este, pero sí es más fácil de detectar.

Por otro lado, tanto los presupuestos anuales como informes de gobierno permiten ver que prácticamente todos los municipios panistas fueron beneficiados con obras y programas de recursos estatales e incluso en muchos casos, dichas acciones coinciden con las ofertas electorales de los alcaldes o los diputados panistas durante la campaña.

En ese sentido, las estrategias del panismo local parecen haber sido eficaces. Si fueron las más adecuadas, es motivo del siguiente apartado.

Cómo, por qué y para qué

A partir de aquí, es prudente analizar la posición electoral del PAN, así como los alcances de su poder y su estrategia. La realidad electoral en Jalisco tiene tres dimensiones distintas que se comportan de forma más o menos independiente. Por una parte, está la dimensión, en la que el área metropolitana de Guadalajara, con su fuerte presencia de clases medias e informadas, concentración de recursos y fronteras geográficas diluidas, tiene comportamientos electorales diferentes al resto del estado. En segundo término, están las llamadas ciudades medias, en las que los comportamientos electorales responden a una combinación de presencia partidista y de grupos políticos históricos, liderazgos personales y familiares y una relación más inmediata de la clase política local con la ciudadanía que la que se vive en la capital del estado. Y, por último, los municipios de menor población, en los que los liderazgos personales dentro y fuera de la política, son un factor que lo mismo atrae que aleja apoyo electoral. En este sentido, el PAN ha transitado por etapas no solo diferentes entre sí, sino además diferentes en cada una de las dimensiones antes mencionadas.

En la dimensión metropolitana, el PAN pasó de ser la alternativa casi única al PRI, al partido claramente mayoritario y en la actualidad, un partido casi marginal. Si bien el PAN no triunfó en el área metropolitana de Guadalajara sino hasta 1995, en las décadas de 1970 y 1980 nos encontramos con sectores clasemedieros y zonas enteras de la ciudad en las

que los resultados a favor del PAN se daban casi por descontados. Aún y cuando el apoyo hacia el PAN no necesariamente se traducía en triunfos electorales, hubo distritos, por ejemplo, en Guadalajara y Zapopan, en los que los resultados electorales eran al menos inciertos por la cerrada competencia entre el PAN y el PRI. A partir del triunfo electoral panista de 1995, la situación se invirtió y si bien el PRI permaneció siendo una fuerza dominante en diferentes zonas de la ciudad, con mayor preponderancia en municipios como Tonalá, el PAN se convirtió en el partido político con mayor respaldo, particularmente en las elecciones con mayor porcentaje de asistentes a las urnas. Sin embargo, a partir de 2012, con el surgimiento de nuevas alternativas atractivas para las clases medias como Movimiento Ciudadano o el movimiento de candidatos independientes, que hoy se agrupa en el partido local Futuro, la disputa por el voto en esas zonas tradicionalmente panistas ha generado desventajas para el PAN y pérdida de la tradicional lealtad electoral de esas casillas y distritos que antes se daban por descontado. Así, el voto del PAN dejó de tener una identificación directa con las clases medias urbanas y pasó a ser, en el área metropolitana, un voto más relacionado, intuyo, a sectores demográficos de mayor edad o ideológicamente más conservadores.

Las causas de dicha pérdida de identificación con el PAN son variadas. Por una parte, hay un sector que, desencantado con los gobiernos panistas, optó por otras alternativas que antes no tenía. Segundo, algunas de estas alternativas han venido usando lenguajes y abanderando causas más adecuadas a los cambios que han venido viviendo las clases medias mientras que el PAN sigue anclado en métodos, causas y lenguajes que antes le fueron efectivos. Tercero, la falta de candidaturas y dirigencias encabezadas por personajes con capacidad mediática y discursiva adecuada a los tiempos han impedido que el PAN sea tomado en cuenta como un actor relevante en el debate público. Cuarto, el paso del PAN por el gobierno hizo depender sus estructuras y estrategias electorales del ejercicio del poder, y a la fecha, no parece haberse encontrado una fórmula de comunicación, interlocución social y conversión de simpatías en votos ajena a las labores de gobierno. Y, por último, por la forma en la que nuestras clases medias fueron adquiriendo formas mucho más heterogéneas, los hábitos de todo tipo se fueron diversificando y las tecnologías de la información transformaron nuestras vidas, el PAN fue encontrando mayores dificulta-

des en encontrar un discurso único que lograra una amplia identificación entre los electores.

En cambio, las ciudades medias de diferentes regiones del estado vieron al PAN sostenerse como una fuerza política local. En municipios importantes de Los Altos o La Ciénega, por ejemplo, el PAN permanece como una estructura permanente, competitiva y con liderazgos plenamente identificados. Aún y cuando algunos de estos han migrado a otros partidos hay un voto duro que se sostiene elección tras elección, y esto se transmite a municipios periféricos, lo que se traduce en presencia distrital muy importante en algunas regiones del estado, particularmente en dos distritos de Los Altos y el distrito del norte del estado. Una combinación entre buenos gobiernos propios, malos gobiernos de otros partidos, un voto duro tradicional y el reclutamiento o la conservación de liderazgos locales reconocidos, han permitido al PAN sostenerse con una votación importante en el estado. En cambio, en algunas otras regiones del estado, como la costa o el sur de Jalisco, el PAN retrocedió al punto de tener una dependencia importante en candidatos o liderazgos municipales al ser cooptadas o absorbidas por otros partidos, las estructuras locales en las que se habían apoyado en los últimos decenios.

Por último, en municipios de menor población, el PAN, como los demás partidos, depende de lanzar candidatos con reconocimiento y arrastre social. Así, aunque el PAN sostiene una base importante en todas las regiones del estado y prácticamente en todos los municipios, y es una fuerza relevante cuando participa en alianzas o coaliciones electorales, sus expectativas de triunfo en municipios de menor tamaño dependen casi exclusivamente de lanzar candidatos rentables electoralmente. Si bien esto también se sostiene para otros partidos, lo cierto es que el voto duro panista y las redes principalmente familiares se han visto afectadas con el surgimiento de nuevas alternativas.

Esta combinación de dimensiones ha permitido al PAN sostener su votación estatal y hacer un uso inteligentemente pragmático para seguir siendo una fuerza relevante en el Congreso Estatal y en otros espacios de poder. Así, pese la disminución de su votación y de su presencia numérica en el Congreso, el PAN Jalisco ha sabido mantener espacios que le dan influencia y ayudan a equilibrar espacios de poder. Así, en órganos autónomos y en el Poder Judicial, han permanecido o se han agregado a

la estructura cuadros panistas, o al menos afines a este partido, que tanto durante el gobierno del PRI en 2012-2018 como del gobierno de MC en 2018-2024 han mantenido espacios independientes a la influencia directa del gobernador en turno. Así, quienes defienden esta estrategia, sostienen que alejarse de la consecución de espacios de poder, no solo habría reducido la influencia del PAN, sino habría dado vía libre a la acumulación de poder de los gobernadores en turno.

Sin embargo, esta estrategia también ha traído críticas tanto dentro como fuera del PAN. Por una parte, están quienes afirman que más que espacios de equilibrio para el PAN como partido, son los legisladores o los liderazgos internos los que han obtenido dichas posiciones. Esta crítica se ve respaldada cuando la salida de las filas del PAN de algunos de sus liderazgos lleva también consigo el éxodo de los cuadros impulsados por estos mismos liderazgos. Sin embargo, también es observable cierta cohesión y coordinación, particularmente en momentos de crisis institucionales, entre los cuadros seleccionados por los panistas para estos espacios.

Otra crítica recurrente es que la participación de los panistas en los espacios de toma de decisión, en cuanto a la integración de instituciones electas desde el legislativo y la negociación de recursos para los municipios gobernados por el PAN, disminuye las posibilidades de presentarse como una oposición activa al gobierno en turno. Sin duda, y lo veremos en el siguiente apartado, ser la "oposición responsable" que en los últimos decenios ha abanderado el PAN tanto en lo local como en lo nacional lleva a una permanente búsqueda de equilibrio entre la crítica y la colaboración. Esta dificultad se refleja en el panismo local, cuando los críticos internos de la estrategia colaborativa llegan a espacios de poder, han terminado sumándose a ella.

Así, propongo en el siguiente apartado algunas ideas de hacia dónde debería transitar el panismo de Jalisco.

Una agenda para el PAN Jalisco: el partido de la clase media

En este apartado reutilizaré las mismas tres dimensiones utilizadas anteriormente: electoral, de poder y de estrategia, y a partir de ellas trataré de trazar una ruta que yo considero no solo deseable sino posible.

Primero, el PAN debe entender, de una vez por todas, que Jalisco actual es diferente al que gobernó entre 1995 y 2012, y más diferente aún, al que transitó en sus épocas de oposición testimonial. Y que, ante estos cambios, un partido que aspire a gobernar y a influir en lo público, debe a su vez reimaginarse en el nuevo contexto.

Con esto en la mira, el PAN Jalisco debe entender a su electorado y a su potencial electorado, saber qué los motiva a votar, qué causas son definitorias de su voto, qué tipo de relación y lenguaje espera de los partidos políticos, y quién y porqué son personajes públicos confiables para esos sectores.

Por otra parte, el PAN, y para el caso, cualquier partido político, deberá entender que las viejas clasificaciones izquierda-derecha están rebasadas, y hoy los electores se identifican más con causas e identidades que con ideologías estructuradas.

Así, imagino que el PAN podría presentarse renovado ante el electorado local y como el representante y defensor de las clases medias y a partir de ahí estructurar su estrategia electoral.

Esta estructuración implica una selección cuidadosa de candidatos, dirigentes y propuestas de gobierno. Por una parte, deberá haber señales claras de haber dejado atrás hábitos y estilos que alejaron a los electores en su momento, a través de un relevo claro en las postulaciones de candidatos, en el que se muestren nuevas caras y el reconocimiento abierto de errores anteriores. Tanto candidatos como dirigentes deberán buscar formas más frescas de comunicación, y en este sentido, si bien las nuevas tecnologías juegan un papel esencial, el uso de nuevos formatos y lenguajes pueden plantear un nuevo código de comunicación, dentro o fuera de la virtualidad. Ante el empoderamiento de diferentes sectores de la población, el PAN deberá crear formas más participativas de definir sus apuestas electorales, tanto en nombres, como en causas a abanderar y en las soluciones concretas propuestas. Y, por último, el PAN debe entender cuáles son las preocupaciones de las clases medias, cuáles sus prioridades y de qué forma se recupera la credibilidad perdida por prácticamente todos los partidos políticos. Esto implicará, quizá, distanciarse de posturas conservadoras que han alejado a los jóvenes y a las mujeres y que por otra parte tampoco parecen haber generado gran cantidad de votos. Pero también implicará ejercicios de reflexión sobre nuevos problemas y temas de la sociedad

actual, que no se tenían cuando el PAN se fundó ni cuando llegó al poder: ¿qué deben hacer los gobiernos locales frente al crimen organizado y sus nuevas estructuras y métodos de operación? ¿Qué evitamos y qué alentamos en el metaverso, en el uso de la Inteligencia Artificial y en los avances en genética? ¿Qué modelo económico requiere el retroceso de la globalización y la formación de nuevos bloques? ¿Queremos más o nuevos impuestos y más o menos responsabilidades del Estado o de otros actores no estatales? El PAN requiere recuperar su capacidad para pensar, para interpretar la realidad actual sin ataduras, sin más marco que sus concepciones básicas sobre los individuos y la sociedad.

Una ventaja y desventaja a la vez es que prácticamente ningún partido político parece tener resuelto el desencuentro con la sociedad ni parece estar discutiendo estos temas, por lo que no hay modelos realmente exitosos a seguir, y al mismo tiempo, hay un amplio campo para la innovación y el aprovechamiento de las oportunidades.

Otro análisis cuidadoso que deberá hacer el PAN Jalisco es el de su situación desde la perspectiva regional: ¿por qué en ciertas regiones y municipios sus cuadros desertaron a otros partidos y en otras no? ¿Cuándo estas deserciones tuvieron efectos electorales y cuándo no? ¿Qué actitudes personales, prácticas partidistas y acciones de gobierno tuvieron efectos positivos o negativos? Siendo la realidad electoral del panismo tan disímbola dependiendo de la región, esto deberá concluir en planes de acción específicos por región o municipio, fortalecimiento de algunos liderazgos y relevo de otros, sistematización de algunas prácticas y el deshacerse de otras.

Al mismo tiempo, el PAN debe terminar de cuajar cuál es su estilo de gobierno, qué expectativas debe esperar cuando gobierna un alcalde panista, o gana un diputado de ese partido, a partir justamente de las preocupaciones y expectativas de la clase media. Imagino, y esto habría que probarlo en estudios específicos, que esa clase media aspira a gobiernos ordenados, que apoyen a los pequeños negocios, que hacen énfasis en educación y salud como herramientas contra la pobreza y que alientan modelos de participación y colaboración entre sectores para resolver problemas locales. En cualquier caso, el PAN debería dejar de ser un partido que busque todos los votos y enfocarse en mandar señales claras a los grupos sociales con los que puede identificarse con mayor facilidad, atendiendo los problemas que les son prioritarios.

Esto mismo deberá considerarse en cuanto al ejercicio del poder. el PAN debe construir una estrategia compatible en todos sus ámbitos de acción y que vaya más allá de lo electoral, incluyendo su estrategia para sostener influencia y poder.

Más que renunciar a espacios de poder, el PAN Jalisco debe pensar para qué los quiere y cómo eso abona a su estrategia. Lo primero que debe quedar claro es la agenda panista en cuanto los órganos autónomos y el Poder Judicial: el PAN debe mandar un mensaje claro sobre lo que se espera de los cuadros que impulsa, por ejemplo, en cuanto a transparencia, derechos humanos o la impartición de justicia. Esto ayudará a definir perfiles a impulsar y dará una agenda de trabajo clara a quienes decida impulsar. De hecho, sería deseable entender las agendas de todos los partidos políticos y hasta de los grupos políticos de facto en cuanto a los órganos electos en el Poder Legislativo, para transitar del reparto de cuotas a las agendas de reformas hacia un lado u otro. Así como pasa en otros países, el elector sabe que su voto no solo se traduce en leyes a impulsar desde una curul, sino que abarca un amplio espectro de políticas fuera del propio poder legislativo.

Al mismo tiempo, el PAN debe equilibrar su participación en espacios de decisión y su capacidad de negociación, con su necesidad de diferenciarse de otras fuerzas políticas, particularmente con los partidos mayoritarios en el estado, MC y Morena. Es en el Legislativo, muy especialmente, donde el PAN deberá mostrar su capacidad de colaboración y obtención de espacios y recursos, con posturas claras que incluso sean señales inequívocas para otros partidos políticos sobre cuándo pueden contar o no con el PAN. Hoy eso ocurre solo en temas de moral relacionados con los grupos conservadores. Sería deseable que eso ocurriera en otros temas, y que fuera de esperarse que el PAN, por ejemplo, siempre esté del lado de los pequeños negocios, del desarrollo equilibrado de las regiones o de las víctimas de los delitos, todas estas preocupaciones de las clases medias. Así, las alianzas y las disputas legislativas de los panistas tendrían que pasar por acuerdos relacionados con los intereses de su electorado y no de forma casuística, dependiendo de la habilidad de quien negocia en cada ocasión.

Esto da pie a la última parte de este texto: la estrategia que imagino para el PAN Jalisco. En este caso planteo una reconceptualización del rol del partido, a partir, de nuevo, de la idea de ser el partido de la clase media. Así, propongo una apuesta a constituirse en un partido-plataforma al servicio

de las causas más sentidas por estos sectores. Esto implica una relación cercana y de confianza con las organizaciones que alientan temas, por ejemplo, de empleo y de educación, o con liderazgos barriales, empresariales y de profesionistas que debe construirse desde antes de las campañas. Implica poner a los diputados y regidores panistas a replicar y a cocrear con estos grupos y liderazgos las propuestas que se presentan en los órganos de poder y poner a los alcaldes panistas a establecer espacios donde se generen políticas y acciones concertadas. De estos espacios deberán surgir propuestas, posturas y candidaturas, a veces con los personajes internos que mayor identificación logren y a veces con los candidatos externos que mejor representen esas aspiraciones sociales. Esto implica también reorientar los esfuerzos de capacitación hacia los temas de preocupación de las clases medias y generar espacios de reflexión y de generación de ideas para crear valor público en cada espacio de poder que se detente y la atracción de especialistas y técnicos para la construcción de propuestas e incluso para abanderar al PAN en espacios de representación. Implica abrir el partido a las clases medias y sus preocupaciones.

Un cambio así, que implica la revisión total de liderazgos, posturas y políticas, hace indispensable un acuerdo entre los grupos dominantes del PAN en esa dirección. Es impensable un cambio como ese sin un acuerdo cupular que parta de un proceso de reflexión profunda sobre el futuro del PAN y sobre el futuro de Jalisco. Confío en que pueda haber en nuestros partidos políticos, y en este caso en el PAN, la visión y las herramientas para entender que, si no cambian nuestros partidos políticos, la gente los sustituirá por figuras nuevas, y que estas figuras no necesariamente serán mejores que las que tenemos.

Habiendo sido durante muchos años miembro y dirigente de Acción Nacional, hoy, a la distancia, deseo que le vaya bien al PAN Jalisco y delineo, aquí, una de las tantas rutas que se pueden tomar.

Referencias

Congreso del Estado de Jalisco. LXIII Legislatura. En https://www.congresojal.gob.mx/

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. En https://www.iepcjalisco.org.mx/

38. ¿Del auge a la decadencia? La debacle priista en Jalisco

Igor Israel González Aguirre

Un punto de partida

El periodo comprendido entre 2018 y 2021 constituyó un parteaguas para el sistema político mexicano. Por una parte, con estas elecciones se pusieron de relieve fenómenos relativamente inéditos —mientras que algunos otros se intensificaron— (por ejemplo, candidaturas independientes en los tres órdenes de gobierno; participación de los pueblos originarios en cargos de elección popular; menor satisfacción con la democracia como forma de gobierno, etcétera). Por otra parte, el paisaje electoral se modificó de manera significativa: a partir de la redistribución del poder político en México tuvieron lugar tanto el surgimiento y la consolidación de nuevas identidades partidistas, como el erosionamiento de la hegemonía de partidos y organizaciones políticas más o menos tradicionales. En este sentido, es probable que a escala nacional —así como en varias entidades federativas—, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) haya sido uno de los mayores perdedores. De ser la entidad hegemónica en el gobierno —tal como la definió con precisión Sartori (2011)—, luego de hacerse oficiales los resultados de los comicios llevados a cabo en el 2018, el PRI lo perdió prácticamente todo: la candidatura de José Antonio Meade, el aspirante priista a la presidencia de la República —quien encabezó la coalición "Todos por México"— obtuvo poco más de 19 millones de votos, es decir, ni siquiera el 17% del total. Asimismo, en el Congreso, el PRI quedó ubicado como la tercera fuerza política y, por si esto fuera poco, no obtuvo el triunfo en ninguno de los nueve gobiernos locales por los que contendió en aquel entonces.

En este punto vale la pena hacer un breve balance crítico de lo acontecido con dicho partido a la luz del entorno político actual y de algunas de sus expresiones regionales. Para ello, en este trabajo se le presta especial atención al desenvolvimiento del PRI en Jalisco, particularmente en el periodo ya mencionado. Lo anterior, sobre todo, a la luz de la reestructuración de la geografía política local. El enfoque al que se acude aquí es cualitativo y, por lo tanto, el acento se pone sobre indicios tales como el debilitamiento electoral, el desempeño en materia legislativa y el transfuguismo. Así, más que una revisión detenida de los resultados electorales del periodo que abarca este ensayo, o la evaluación técnica de la gestión pública local, con esta intervención se pretende ofrecer un análisis interpretativo del cambio político operado en esta entidad federativa en los últimos años. La hipótesis que guía este trabajo sugiere que la pérdida de relevancia política por la que atraviesa el PRI en esta era se inscribe más en una tendencia de corte estructural de más larga data, que a la mera coyuntura experimentada en el país a partir del 2018. Esto es así porque —prácticamente en todo el orbe— puede observarse que en las últimas décadas los partidos políticos convencionales han experimentado un paulatino declive.

Desde luego, no hay una explicación monocausal para entender el decaimiento de los partidos políticos en la actualidad. Para algunos (Magalhães, 2006; Offe, 2008; Bertoa y Rama, 2020), ello se debe, entre otras causas, a serias falencias en las prácticas institucionales de estas organizaciones: a partir de un desempeño deficiente, estas generan una estructura de incentivos que tiende a erosionar la legitimidad del entramado político y a inhibir el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. Todo ello, con el consecuente debilitamiento electoral asociado con este tipo de fenómenos. A esto se sumarían, además, problemas organizativos al interior de los partidos, crisis en los liderazgos y complicaciones para adecuarse a un nuevo ecosistema tecno-digital en el que se despliega la competencia política (Montigny, 2015; Sánchez de Dios, 2018). Para algunos otros (Schulte-Closs y Leininger, 2021; Pintsch *et al*, 2022), las causas de este fenómeno se encuentran, por ejemplo, en el relativamente reciente resurgimiento de rasgos de corte popoulista y autoritario en los estilos de gobernar de algunas democracias occidentales. Lo anterior puede verificarse tanto en los regímenes cuya tradición democrática es más sólida (Wattenberg, 1987; Ignazi, 1996; Liddiard, 2018) como en aquellos que se

encuentran en vías de consolidación (Torcal, 2006; Moisés, 2011; Lupu y Riedl, 2012; Quiroz, 2019). Lo que resulta innegable es que el declive de los partidos ha reconfigurado el sistema político de manera significativa en nuestros días.

Así, entre algunas de las muchas consecuencias asociadas con la reconfiguración del campo político contemporáneo se encuentran, por ejemplo, el debilitamiento de la capacidad de los partidos tanto para atraer nuevos miembros como para conservar a sus suscriptores; o la escasa lealtad que aquellos ejercen sobre las y los votantes entre una elección y otra. Desde luego, lo anterior se coloca en un contexto de más amplia envergadura, el cual tiene que ver con la erosión de la capacidad instituyente del Estado —sobre todo en lo que respecta a su dimensión burocrático-administrativa— para producir subjetividades políticas (Lewkowicz, 2004; González, 2017); y con la intensificación de la desafección política entre amplios sectores de la ciudadanía (Gómez Vilchis, 2021; Fierro *et al.*, 2022). Esto está vinculado con que las funciones que los partidos políticos suelen ejercer son cada vez menos satisfactorias para el electorado (Montero y Gunther, 2002). Todo ello podría derivar, en el corto y mediano plazo, en un creciente deterioro de la democracia.

Por ejemplo, para el caso mexicano se sabe que —por lo menos— durante los últimos tres lustros ha sido más frecuente documentar una tensión entre la puesta en marcha de comicios mejor organizados —caracterizados por una alta calidad técnica— junto al menoscabo de derechos civiles, de la obliteración de libertades políticas, y del retorno de los estilos autocráticos de gobernar (Freedom House, 2022; Boese, 2022; Cortés Guardado y Gómez-Álvarez, 2010; Cortés Guardado y Ortiz Barba, 2007). En fin, para cumplir con el propósito de esta intervención, es decir, efectuar un breve balance del despliegue del PRI en Jalisco en el último trienio, el documento se ha dividido en tres secciones. En la primera se propone un diálogo entre la propuesta sistémica para el análisis de los sistemas políticos, planteada por Easton (1999); y la perspectiva del realineamiento político —sobre todo con la lectura que hacen Bravo Ahuja (2019) y Domínguez (2017) respecto a dicho enfoque—. En la segunda parte se revisan algunos de los indicios relevantes para la elaboración de un balance parcial de lo acontecido con el Partido Revolucionario Institucional en Jalisco durante el periodo que abarca las coyunturas electorales de 2018 y de 2021.

Finalmente, en la última sección se exponen —a manera de conclusión— algunas reflexiones que se enfocan en los desafíos a los que se enfrenta el partido mencionado de cara al 2024.

Un marco para el análisis: el cambio de una era

Una de las propuestas más sólidas para el análisis de los sistemas políticos se encuentra en el trabajo elaborado por Easton (1999) a mediados del siglo XX. Esta coloca en el centro de la reflexión, por ejemplo, al desempeño de los partidos en la esfera electoral, es decir, qué tanto se reduce o se incrementa el número de votos que estas organizaciones obtienen durante determinados comicios. Aunado a lo anterior, puede decirse que no basta con contabilizar los sufragios; también hay que prestar atención a los resultados obtenidos, ya sean estos favorables o desfavorables (es decir, si el partido ha quedado como una entidad gobernante o en el lado de la oposición). Por último, se precisa explorar el impacto o la relevancia de los partidos, es decir, el efecto que tienen los votos obtenidos sobre el trabajo legislativo realizado, por ejemplo, por los grupos parlamentarios. Así, elementos como el desempeño y el impacto de estas organizaciones políticas suelen ofrecer indicios del auge o la decadencia de institutos políticos particulares en el sistema partidista más amplio. Por otro lado, aquí se propone —a manera de hipótesis de trabajo— que es posible establecer un diálogo fructífero entre el enfoque sistémico planteado por Easton (1999) y el lenguaje ofrecido por la perspectiva del realineamiento electoral. Ello dado que esta última posibilita —como se verá más adelante— la incorporación de vasos comunicantes tales como la crisis del entorno, la descomposición de lealtades y el consecuente transfugismo. En conjunto, estas miradas permitirían comprender tanto el cambio que atraviesa el entramado político en Jalisco, como la debacle experimentada por el Partido Revolucionario Institucional en los últimos años.

Así, puede decirse que, a la par del declive de los partidos políticos convencionales/hegemónicos, emergen partidos nuevos, muchas veces vinculados con movilizaciones sociales. Ello trae consigo tanto un proceso de fragmentación y polarización del sistema político; como una reconfiguración de los modos en que los partidos se relacionan entre sí y con el

entorno. En este sentido, el agotamiento de una era electoral y la emergencia de una nueva era suele clarificarse al prestar atención, por ejemplo, a las funciones, la ideología y la organización de los partidos, así como a los contrastes entre las ofertas políticas de las entidades que integran al sistema (Sánchez de Dios, 2018, pp. 100-101). De modo específico, estas organizaciones políticas pierden peso en relación con su función de mediadores entre la ciudadanía y el gobierno y, por ende, su capacidad de atracción de nuevos miembros se ve mermada (por ejemplo, la disminución de la militancia, volatilidad electoral, abstencionismo, desconfianza en la clase política, etcétera). No obstante, los partidos todavía son los actores fundamentales del campo político y un régimen democrático sin estas instituciones resulta impensable. Es por ello que vale la pena reflexionar acerca del cambio político desde un enfoque interpretativo que ponga el énfasis más en aspectos asociados con la dinámica partidista y menos en los resultados electorales. Ello con la intención de comprender cómo se produce y mantiene la vida política de una sociedad.

De este modo, poner en diálogo lo anterior con la perspectiva del realineamiento puede ser fructífero. Esto es así porque dicha perspectiva sugiere que el cambio político puede entenderse como una especie de reconfiguración del sistema de partidos. En otras palabras, lo anterior alude a un cambio de eras electorales. En este sentido, de acuerdo con lo señalado por Bravo Ahuja (2019), las eras electorales aluden a la existencia de un orden político particular —usualmente de larga duración— que de una u otra forma asegura un funcionamiento estatal más o menos estable. Ello con base en la producción coordinada de una serie de arreglos institucionales que favorecen la hechura de ciertas políticas públicas y la oclusión de otras, así como la reproducción de patrones de comportamiento electoral que perpetúan el mencionado orden. Y no cabe duda de que el proceso electoral mexicano de 2018 ha representado precisamente una mutación significativa en este plano. Así, cuando ocurren coyunturas electorales críticas se genera un reacomodo del sistema de partidos, y hay un ajuste en el plano de las preferencias electorales.

El triunfo de Morena en las elecciones para la presidencia de la república ilustra lo anterior con precisión. En este sentido, se visibiliza una intensa disputa por la hegemonía en el espacio público (mediante, por ejemplo, el control político de la narrativa que orienta la conversación pú-

blica); y con ello viene un reacomodo de las relaciones de poder al interior de la arena política. Visto así, el entorno político se percibe como vertiginoso y polarizado, atravesado por lo que bien podría denominarse como "hiper-politización" (Jäger, 2022; González, 2022). Finalmente, se generan tanto rompimientos en los modos convencionales de organización política como una puesta al límite del marco institucional vigente. Así, queda en evidencia que dicho marco resulta incapaz de integrar nuevas demandas e identidades políticas. En un escenario de este tipo —tenso y conflictivo— es frecuente que surjan nuevas corrientes, una reorganización acelerada de las bases partidistas, y la presencia de coaliciones amplias que se disputan las preferencias electorales que son inciertas, entre otros fenómenos. De esta manera, no cabe duda de que la pérdida de relevancia del PRI encuentra un correlato en el fortalecimiento paulatino de Morena. Cuando tienen lugar aspectos como los señalados arriba puede decirse, pues, que opera un cambio de era que suele modificar el orden establecido. Como se observa, este tipo de argumentaciones constituyen un mapa para comprender lo acontecido en Jalisco a partir de los comicios realizados en el 2018 y hasta antes del 2022.

No obstante, antes de continuar, hay que reconocer que la perspectiva del realineamiento tiene algunas limitaciones importantes. En principio, esta tiene una raigambre anglosajona y un fuerte componente electoral. Por ende, supone que el cambio político trae como resultado una modificación perdurable en los patrones de comportamiento político en democracias más o menos consolidadas. En otras palabras, al igual que el análisis sugerido por Easton (1999), esta es de naturaleza sistémica y plantea que el cambio político hace emerger un orden nuevo con cierto grado de estabilidad (aunque no necesariamente ello remite a un estado de equilibrio). No deja espacio claro y adecuado para la incertidumbre, para la serendipia, para el ámbito de lo subjetivo. Por otro lado, esta perspectiva suele ser de naturaleza cuantitativa, por lo que en países como el nuestro se enfrenta con que los datos electorales todavía no son lo suficientemente confiables como para medir con precisión, por ejemplo, la volatilidad o la estabilidad del voto (Bravo, Ahuja, 2006). En este sentido, valdría la pena revisar —en trabajos posteriores— la propuesta de Domínguez (2017) quien ha hecho esfuerzos cruciales para repensar y actualizar la discusión en torno al realineamiento (sobre todo con un enfoque anclado en Nor-

teamérica). Así y todo, este debate tiene como resultado un conjunto de coordenadas conceptuales que, para los fines de este ensayo, permite dar cuenta tanto del proceso reconfiguración política experimentada en Jalisco en los últimos años, como del debilitamiento del Partido Revolucionario Institucional en la entidad.

¿La reconfiguración del orden político jalisciense?

Para comprender el presente y reflexionar acerca del futuro se precisa, cuando menos, explorar el pasado reciente. Una buena vía para lograr lo anterior consiste en revisar el trabajo realizado por Montaño y Bussoletti (2020). En esta se efectúa una revisión de la trayectoria seguida por el Partido Revolucionario Institucional en Jalisco en el siglo XX. Particularmente, el documento mencionado permite comprender tanto el modo en que dicho partido construyó su hegemonía en la entidad; como la hechura del sistema político en esta parte del occidente del país. Lo anterior permite dar cuenta de lo que desde la perspectiva del realineamiento se denomina un cambio de era (Bravo Ahuja, 2019). En este sentido, con el objeto de realizar un balance crítico acerca del naufragio que ha experimentado el PRI en Jalisco durante los últimos años, puede decirse que, desde antes de la alternancia en 1995, ya se intuía un declive importante de dicho partido. Más aún, desde finales de la década de los ochenta, en el siglo XX, la institución tricolor comenzó a debilitarse significativamente, sobre todo, en la esfera electoral. Basta recordar que en 1988 el PRI gobernaba en 31 entidades federativas. En 2022 y de cara al 2024 tiene en su haber solo tres estados: Durango, Coahuila y el Estado de México. Estos dos últimos pondrán en marcha procesos electorales en 2023 y, por lo que puede preverse, el resultado es incierto. De acuerdo con Hernández (2000, p. 46), para el caso jalisciense, lo anterior tuvo su origen tanto en la pérdida de disciplina en el seno del partido, como en las luchas que se recrudecieron entre los distintos grupos de poder al interior de este. Ello detonó un proceso en el que la militancia local comenzó a abandonar las filas priistas —prácticamente en desbandada— para incorporarse a otras organizaciones políticas.

De hecho, Hernández (2000) analizó las elecciones locales realizadas en el periodo previo a la llegada del siglo XXI en Jalisco (de 1989 a 1997).

A modo de hipótesis, planteó que la tendencia al debilitamiento del PRI en las preferencias electorales se debe más al desempeño de dicho partido que al fortalecimiento del Partido Acción Nacional en la entidad. Así, desde poco antes de la llegada de Guillermo Cosío Vidaurri a la gubernatura, en 1989, la disciplina del partido hegemónico comenzó a erosionarse. Ello debido sobre todo a las dinámicas mediante las que se distribuyeron, por ejemplo, las candidaturas a diversos cargos de elección popular, las cuales fueron fuertemente cuestionadas por varios militantes del tricolor. La visibilidad cada vez más pública de este tipo de desacuerdos al interior de la mencionada institución política sería una de las marcas significativas en los años posteriores. A lo anterior hay que sumar que la pérdida de hegemonía del PRI en la entidad se debió no solo a los conflictos internos del partido. El entorno también jugó un papel crucial. Basta con recordar algunos de los lamentables sucesos acaecidos en aquella época, los cuales pusieron en duda la capacidad del mandatario estatal para garantizar la seguridad y la gobernabilidad: 1. Las múltiples quejas de corrupción y favoritismos asociados con el gobierno de Cosío Vidaurri; 2. La creciente inseguridad; y 3. Las explosiones del 22 de abril de 1992. A ello hay que sumar la devaluación del peso en 1994 y los desempeños deficientes de gobiernos priistas anteriores. Con esto se provocó un resquebrajamiento no solo del partido en sí, sino también del sistema político local que estuvo marcado por un férreo bipartidismo entre el PRI y el PAN.

A este desgaste institucional hay que sumar aspectos como el ambiente de inseguridad que prevalecía en aquellos años en buena parte de Jalisco, el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas o, en el ámbito federal, la devaluación de 1994. En conjunto, estos elementos (internos y externos) contribuyeron a que el PRI paulatinamente saliera de los espacios relevantes en el escenario político de la entidad. De este modo, en 1995, el partido que hasta entonces había sido hegemónico, perdió la gubernatura jalisciense en contra de Alberto Cárdenas Jiménez, contendiente por parte del PAN. Vale la pena mencionar que, durante el citado proceso electoral, el panismo se hizo además con las cuatro alcaldías de la zona metropolitana de Guadalajara y con la mayoría de los escaños en el Congreso de Jalisco. El PRI, en consecuencia, quedó como el gran perdedor de aquellos comicios. El recuento de estos aspectos es importante porque pone de relieve cómo se inauguró una tendencia que marcaría la trayectoria descendente del PRI en los años posteriores.

En este punto cabe recordar, de acuerdo con lo señalado por Arellano (2011, pp. 141-143), que ya desde el gobierno de Francisco Ramírez Acuña, de extracción panista, en Jalisco comenzaba a percibirse un cierto desencanto con respecto a la alternancia en tanto componente fundamental del cambio democrático. Si antes esta —la alternancia— era vista como un motor de la democratización, ahora un cambio en el partido en el gobierno no necesariamente significaba una transformación de la hechura de la política pública. Tal como lo señala el autor citado, esta tendencia al malestar con la esfera política se consolidó, posteriormente, con el mandato de Emilio González Márquez. No obstante, luego de tres administraciones panistas en Jalisco (Alberto Cárdenas Jiménez: 1995-2001; Francisco Ramírez Acuña: 2001-2007; y Emilio González Márquez, 2007-2013), el PRI regresó de manera un tanto efímera al ejercicio del gobierno en las elecciones intermedias de julio de 2009.

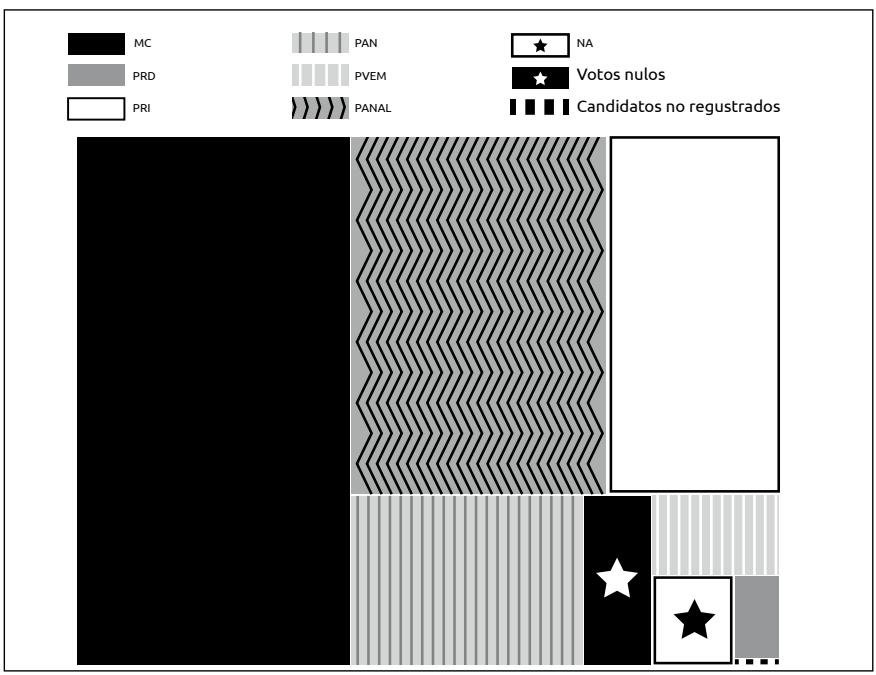
Específicamente, Aristóteles Sandoval logró recuperar la alcaldía de Guadalajara, aunque por un margen estrecho. Más aún, en los siguientes comicios (realizados en el 2012), el representante jalisciense del "nuevo PRI" se convertiría en el siguiente gobernador del estado. Aunque vale la pena mencionar, por lo menos a manera de hipótesis, que el triunfo priista de 2009 y 2012 responde más a las deficiencias en el desempeño de las gestiones panistas, que a una recuperación del lugar hegemónico que solía ocupar el PRI. Hay que recordar que en las elecciones realizadas en el 2012 Aristóteles Sandoval (PRI-PVEM) obtuvo aproximadamente el 38.67% de los votos, mientras que Enrique Alfaro se quedó con el 34.31% (MC). En cambio, el PAN, quien tuvo como candidato a la gubernatura a Fernando Guzmán Pérez solo alcanzó el 19.87% de los sufragios. Tal como lo señalan Ponce y Pérez (2012, p. 97), queda claro que en este proceso electoral comenzó a desarticularse el bipartidismo hasta entonces prevaleciente en la entidad. De hecho, los resultados de las elecciones estatales siguientes, es decir, las del 2015, revelaron que el retorno del priismo había sido efímero, puesto que dicho partido perdió todavía más fuerza: se le escapó la mayoría en el Congreso Local y por ende el control del Poder Legislativo, con lo que la organización tricolor se vio desplazada a ser la segunda fuerza política en la entidad. Como se observa, cada vez es más evidente la tendencia que indica el paulatino declive del PRI en Jalisco y, al mismo tiempo, el fortalecimiento de otros partidos, tales como Movi-

miento Ciudadano; ello, sobre todo, por la vía del alfarismo. Al respecto, Bussoletti (2021, p. 41) señala que a diferencia de lo que ocurría antaño, en Jalisco emergieron opciones que se opusieron a los partidos predominantes en la entidad (Enrique Alfaro y Pedro Kumamoto). Dichas opciones fundamentaban su capital político en una narrativa vinculada tanto con el rechazo al bipartidismo prevaleciente como a la reconfiguración de la clase política en su conjunto.

A la par de este fenómeno —continúa el autor citado— las elecciones llevadas a cabo en julio de 2018 incrementaron su grado de complejidad. Ello debido a la conformación de diversas coaliciones electorales: 1. La Coalición por Jalisco al frente (MC, PAN, PRD, para diputaciones de mayoría relativa y gobiernos municipales); 2. Todos por México (PRI, Nueva Alianza, PANAL, PVEM, para la presidencia de la república); y 3. Juntos Haremos Historia (Morena, PT, PES, para la gubernatura, para diputados de mayoría relativa y para gobiernos municipales). Finalmente, hay que incorporar a este escenario a Wikipolítica, agrupación que postuló diversas candidaturas independientes (sobre todo en el nivel de distritos estatales).

En este sentido, —de acuerdo con los datos ofrecidos por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC, 2018, p. 148)— con respecto a los resultados electorales de los comicios realizados en julio de 2018, se tiene que para la gubernatura del estado el triunfo quedó en manos del partido Movimiento Ciudadano, puesto que esta organización obtuvo 1 354 014 votos. Esto equivale a poco menos del 40% de los sufragios emitidos. Por otra parte, la coalición "Juntos haremos historia", conformada por Morena, el PT y el PES se hizo con 857 011 votos, es decir, 24.71% del total. El PRI, por su parte, logró quedarse con poco más de 575 000 votos, lo que remite al 16.60%. Estas cifras colocan al Revolucionario Institucional ligeramente por encima de Acción Nacional, ya que este último partido obtuvo apenas el 10.65% de los sufragios. En último lugar se situaron partidos como el PVEM (2.79% de los votos), Nueva Alianza (1.98%) y el PRD (1.01%). Vale la pena destacar que ninguno de estos tres últimos institutos políticos logró superar la cantidad de votos nulos en esta elección, la cual fue del 3.13% (véanse el cuadro 38.1 y la gráfica 38.1).

Cuadro 38.1. Proceso electoral concurrente 2018		
Partido/Coalición	Votos obtenidos	%
MC	1 354 014	39.05
PAN	369 470	10.65
PRI	575 744	16.60
PRD	35 107	1.01
PVEM	96 762	2.79
N/A	68 597	1.98
Juntos Haremos Historia	857 011	24.71
Candidatos no registrados	2 691	0.08
Votos nulos	108 368	3.13
Total de votos	3 467 764	100
Fuente: elaboración propia con base en los datos del IEPC (2018)		



Gráfica 38.1. Elecciones a la gubernatura en Jalisco, 2018 (% partidos y coaliciones)
Fuente: elaboración propia con base en los datos ofrecidos por el IEPC (2018).

Ahora bien, si se desglosa el análisis en torno a los 20 distritos en disputa, los datos ofrecidos por el IEPC (2018) sugieren que uno de cada cinco quedó en manos de MC, mientras que Morena se quedó con el 15% de estos espacios. No está de más señalar que en el contexto de estos comicios, los candidatos independientes obtuvieron 308 757 votos. Aunado a lo anterior, se observa que en esta elección el 35% de los municipios fue ganado por la coalición "Por Jalisco al Frente", conformada por MC, Acción Nacional y el PRD. Es probable que este dato sea un buen indicio de la debacle priista en la entidad: mientras que en la elección anterior, la del 2015, el PRI logró hacerse con la presidencia municipal de 45 ayuntamientos (más los 17 municipios en los que triunfó acompañado del PVEM), en el 2018 estuvo a cargo del gobierno municipal en apenas 20 municipios. En suma, esto representa una caída de poco más del 72% en materia de preferencias electorales entre una elección y otra. Los datos mostrados arriba sugieren que esta fuga fue capitalizada políticamente tanto por Movimiento Ciudadano como por Morena, partidos que al final de cuentas resultaron no solo los vencedores en la contienda electoral, sino también se fortalecieron rumbo las elecciones intermedias a realizarse en el 2021. Por último, cabe mencionar que en este proceso hubo alternancia partidista en 17 de los 20 distritos electorales, muchos de los cuales habían sido históricamente priistas (véase el cuadro 38.2).

Cuadro 38.2. Resultados de los comicios electorales concurrentes del 2018 por distrito, Jalisco (%)															
Distrito	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	MC	NA	MOR	PES	PT, MOR, PS	PT, MOR	PT, PES	MOR, PES	Cand. No reg.	Nulos
Distrito 01	5.93	2.89	0.19	2.33	2.69	4.65	2.17	5.71	1.37	8.00	7.03	4.59	8.19	1.67	2.38
Distrito 02	9.63	2.15	0.16	3.73	0.77	3.81	1.95	3.45	1.41	3.48	2.36	2.62	2.24	6.32	2.33
Distrito 03	12.65	2.68	0.13	3.87	0.83	4.64	2.57	3.14	2.58	4.87	1.89	1.31	2.21	5.43	2.84
Distrito 04	4.20	2.75	0.11	1.99	1.54	4.28	1.34	7.01	2.83	0.01	7.56	6.55	6.26	3.23	1.59
Distrito 05	2.23	1.70	0.19	2.33	0.00	4.40	1.15	0.00	0.00	0.67	0.00	0.00	0.00	3.94	2.02
Distrito 06	5.29	2.63	0.10	2.16	0.00	5.30	1.32	0.00	0.00	0.56	0.00	0.00	0.00	3.68	1.53
Distrito 07	2.40	2.28	85.98	1.74	1.52	3.64	1.57	6.10	2.51	11.33	6.89	7.08	5.03	3.12	1.31
Distrito 08	7.47	3.74	0.11	1.95	1.36	6.78	1.28	7.06	2.31	10.00	5.88	1.83	3.83	8.29	1.75
Distrito 09	3.57	2.68	0.12	1.93	0.00	5.04	1.31	0.00	0.00	0.61	0.00	0.00	0.00	5.09	2.14
Distrito 10	7.24	2.30	0.10	1.76	1.10	6.14	1.13	5.54	2.59	10.20	4.74	4.72	5.26	6.24	1.43
Distrito 11	3.84	3.20	0.12	1.81	1.49	5.80	1.42	7.52	2.98	0.01	7.93	6.95	9.06	3.57	1.89
Distrito 12	2.97	1.46	0.14	1.54	1.15	6.48	1.15	7.59	3.00	0.01	8.72	6.55	6.99	4.16	1.69
Distrito 13	4.81	2.64	0.10	1.61	1.16	5.40	1.02	6.04	2.81	0.02	6.34	6.29	7.63	12.63	1.61
Distrito 14	4.65	2.97	0.13	1.79	1.52	6.39	1.54	7.45	2.85	0.01	9.25	14.15	9.14	10.81	2.12
Distrito 15	4.33	2.32	0.26	5.81	1.39	4.48	3.42	6.64	8.65	10.87	6.54	14.15	12.27	2.42	2.58
Distrito 16	2.94	3.71	0.12	1.65	0.00	3.94	1.06	0.00	0.00	0.54	0.00	0.00	0.00	3.16	1.88

Cuadro 38.2. Resultados de los comicios electorales concurrentes del 2018 por distrito, Jalisco (%)															
Distrito	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	MC	NA	MOR	PES	PT, MOR, PS	PT, MOR	PT, PES	MOR, PES	Cand. No reg.	Nulos
Distrito 17	3.91	2.72	0.16	4.86	1.16	4.41	1.81	5.73	1.63	6.67	5.99	4.19	0.92	0.78	1.57
Distrito 18	4.89	3.09	0.45	2.35	1.29	4.86	2.34	6.34	1.50	7.69	6.08	4.46	5.28	1.37	2.76
Distrito 19	3.52	2.51	0.47	4.82	1.76	5.03	2.44	8.42	3.16	10.29	5.02	4.59	5.84	8.21	2.78
Distrito 20	3.22	2.23	0.13	2.61	1.25	4.34	1.01	5.70	1.80	11.64	7.09	9.70	9.59	5.05	1.85
Extranjero	0.32	0.47	0.01	0.47	0.78	0.20	0.67	0.57	0.56	0.25	0.70	0.26	0.25	0.82	0.59

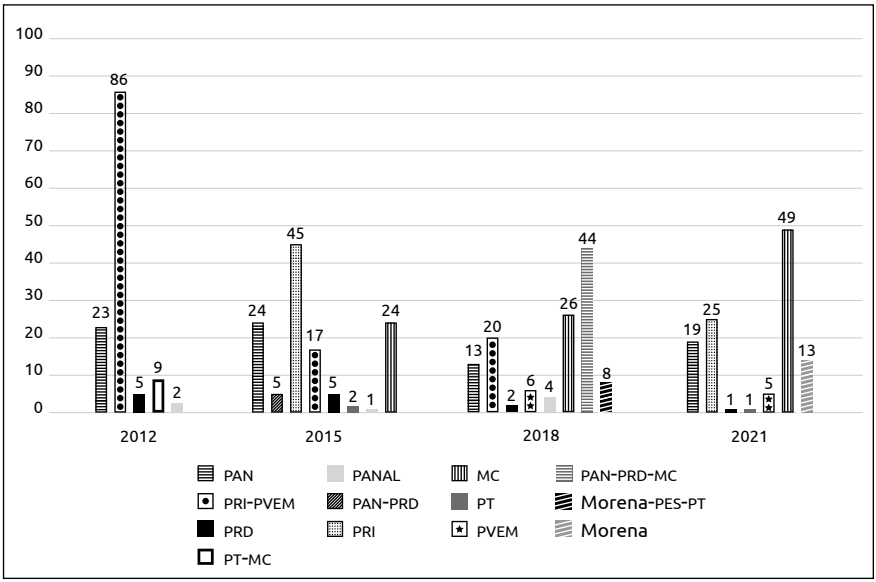
Fuente: elaboración propia con base en los resultados ofrecidos por el IEPC (2018).

De este modo, queda claro que en el 2018 se vivieron unas elecciones complejas en todo el territorio nacional. En Jalisco, además de la gubernatura del estado, en dichos comicios electorales se eligieron 38 diputados, 125 presidentes municipales y, desde luego, se votó por la presidencia de la república. Como había ocurrido en los procesos electorales anteriores, en estas se hizo aún más evidente la pérdida de relevancia política del PRI. Al respecto, véase por ejemplo el interesante trabajo realizado por Bussoletti (2021, p. 38-44) acerca de la relevancia y la competitividad de los partidos en Jalisco. En este sentido, el mencionado autor sugiere, por ejemplo, que a escala nacional el índice de predominio político (IPP) de los partidos convencionales pasó del .97 en el 2012 al .66 en el 2018. Más aún, el texto plantea que en Jalisco esta tendencia se mantiene. Lo anterior se debe, en buena medida, a que luego de un período de predominancia bipartidista (PRI y PAN) en la entidad (1995-2012), comenzaron a surgir nuevos actores en el escenario político local. Con ello se ha incrementado la competencia electoral y la complejidad asociada con los comicios a escala local. En otras palabras, la vía seguida por Bussoletti (2021), enfocada en el cálculo del IPP también pone de relieve: 1. El declive de los partidos políticos convencionales y; 2. Los inicios del naufragio del PRI en Jalisco.

Así, tras los resultados de estos comicios, el partido tricolor —que antes tenía una hegemonía poco disputada— perdió la gubernatura frente a Movimiento Ciudadano y prácticamente no logró conservar ningún distrito en la entidad. Más aún, de acuerdo con los datos ofrecidos por el Observatorio Político Electoral de la Universidad de Guadalajara, las elecciones llevadas a cabo en el 2018 constituyeron un fuerte golpe para el partido tricolor. Esto es así porque el 35.71% de los candidatos que cambiaron de partido durante dicho proceso salieron, precisamente, del PRI. Para el 2021 esta tendencia se mantuvo, aunque experimentó una ligera baja, puesto que el porcentaje de tránsfugas del priismo jalisciense fue del 31.1%. De acuerdo con lo señalado por Gómez-Álvarez (2022), puede decirse que la deserción ha sido el signo que ha marcado el devenir del partido tricolor.

Por otra parte, es cierto que las elecciones realizadas en el año 2021 no son estrictamente comparables con los comicios ocurridos un trienio antes. Esto es así porque en dichos comicios estuvieron en juego 20 diputaciones de mayoría relativa y 18 de representación proporcional, las 125 presidencias municipales, las casi 1 500 regidurías y las 125 sindicaturas. De cualquier

modo, los resultados de este proceso electoral sí permiten —por lo menos en el nivel de los indicios— constatar la tendencia a la baja que marca la trayectoria del PRI en los últimos años. Así, por ejemplo, de acuerdo con los datos ofrecidos por el IEPC (2021), este partido gobernaba, en el 2012, en 86 municipios. En cambio, para el 2021 apenas logró tener presencia en 25 (esto muestra un ligero repunte con respecto al 2018). Ello representa un decremento de más del 70% en el plano de las preferencias electorales (véase la gráfica 38.2). Esta tendencia a la baja se ha mantenido constante desde por lo menos las últimas tres coyunturas electorales. Lo anterior implica una pérdida importante sobre todo si se consideran dos factores centrales. El primero tiene que ver con la consolidación de Movimiento Ciudadano como el partido hegemónico en la entidad. El segundo alude a la presencia —todavía discreta pero significativa— de Morena en el escenario jalisciense. No hay que perder de vista que este instituto político tiene poco de fundado y logró, entre 2018 y 2021, prácticamente duplicar la cantidad de municipios bajo su mandato. Lo anterior coloca al PRI en una situación complicada rumbo al proceso electoral de 2024, el cual será determinante para el futuro de esta organización política.



Gráfica 38.2. Municipios por partido político en Jalisco, 2012-2021
Fuente: elaboración propia con base en los datos ofrecidos por el IEPC.

En fin, con lo anterior pone de manifiesto con una claridad inusitada que el partido que antes era central en el panorama político de la región se encuentra, ahora, en un proceso de pleno declive. Para dimensionar aún más la magnitud de esta tendencia vale la pena revisar la conformación de la LXII Legislatura en Jalisco. Tras diversos cambios de bancada, se tiene que por lo menos hasta septiembre del 2020, según reportes del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG, 2020) y del IEPC (2018) el PRI finalizó el periodo solo con tres diputaciones (plurinominales), las cuales constituyen poco menos del 8% de los 38 curules de los que se conforma el Congreso del Estado (20 fueron electos por mayoría relativa y 18 por representación proporcional). Prácticamente la mitad de los escaños quedaron en manos de MC (45%), mientras que el resto se distribuyeron entre el PAN (nueve diputaciones), Morena (seis diputaciones), el PRD (una), el PT (una) y el PVEM (una). Así, de ser la segunda fuerza política durante la LXI Legislatura, el PRI perdió impulso hasta quedar ahora en el cuarto puesto, por debajo incluso del Movimiento de Regeneración Nacional. La reconfiguración del entramado político en la entidad se vincula, pues, con las transformaciones más amplias —mencionadas al inicio de este ensayo— que se experimentan en los sistemas democráticos en buena parte del orbe, es decir, la tensión entre el debilitamiento de los partidos tradicionales y la emergencia de nuevas identidades políticas.

Desde esta perspectiva, es posible encontrar otros indicios respecto al colapso del PRI al revisar brevemente el trabajo legislativo realizado por los distintos grupos parlamentarios durante la LXII Legislatura. De acuerdo con lo señalado por el Instituto de Información, Estadística y Geografía de Jalisco (IIEG, 2020), entre el 1 de noviembre de 2018 y el 26 de septiembre de 2020, fueron presentadas 1 689 iniciativas. De estas, poco más del 65% fueron aprobadas. El PAN fue el grupo parlamentario que presentó más iniciativas durante el mencionado periodo, seguido por MC, el cual propuso 455. De las apenas 61 iniciativas presentadas por el PRI solo 30 fueron aprobadas. Esto habla no solo de la poca eficacia y eficiencia en materia de desempeño del grupo parlamentario respecto a su labor legislativa. También ilustra con precisión la pérdida de relevancia que ha experimentado la organización tricolor en la entidad. En este mismo sentido, si se le presta atención a las Comisiones Legislativas presididas por cada partido, también se hace evidente la escasez de peso político del partido

mencionado. Esto es así dado que, tal como lo plantea el análisis del IIEG, el PRI tuvo bajo su cargo solo la Comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Ética en el Servicio Público. Ello en la figura de la diputada Mariana Fernández Ramírez quien, por cierto, después de tres lustros de militancia renunciaría a su partido en enero de 2021. En fin, de las 1 107 iniciativas aprobadas en el periodo mencionado, solo diez fueron discutidas en la comisión asignada al PRI. Estos datos esbozan un panorama claro del erosionamiento experimentado por este partido, el cual ocupa cada vez menos espacios de relevancia en la conducción de los destinos jaliscienses.

A modo de conclusiones: un breve balance

Las elecciones del 2018 marcaron el cambio de una era política. Lo anterior se confirmó en las elecciones realizadas en el 2021. No cabe duda que en estas coyunturas el PRI ha sido uno de los grandes perdedores. Esto tanto en las urnas como en el plano simbólico. De ser un partido cuya hegemonía era indiscutible, poco a poco se ha situado más hacia la periferia del escenario político jalisciense, y ha necesitado de la compañía de otras organizaciones partidistas para estar en condiciones de ejercer contrapesos. Así, pareciera que la organización tricolor tiende a convertirse en una especie de oposición minoritaria que juega un papel poco relevante frente al gobierno alfarista quien, dicho sea de paso, le ha dado nefastos tintes autoritarios al impulso aparentemente democratizador con el que arribó a la gubernatura en el 2018. Por si esto fuera poco, frente al proceso electoral próximo, a realizarse en 2024, el PRI está entre un halo de escándalos a nivel nacional (por ejemplo, el expresidente Enrique Peña está bajo investigación por sospecha de malversación de fondos; mientras que el dirigente nacional del partido, Alejandro Moreno ocupa los titulares de la prensa un día sí y el otro también debido a un posible desvío de recursos); y la creciente irrelevancia en el plano local (por ejemplo, la renovación de la dirigencia estatal, pues la llegada de Laura Haro a la presidencia del PRI Jalisco pasó prácticamente inadvertida en la conversación pública). Ello al grado de que el otrora partido hegemónico hoy corre el riesgo de perder —por la vía electoral— el Estado de México, uno de sus principales bastiones. Al respecto, Gómez-Álvarez (2022) ha argumentado que lo anterior en su conjunto ha

hecho de este partido —por lo menos en Jalisco— una organización que parece navegar de manera errática. Además, la continua desbandada de su militancia ha convertido al PRI en una oposición débil, cuyo componente ideológico —base de su antigua fuerza— está erosionado. Por ende, figura poco en la conducción de los destinos de la entidad. En los últimos años, el impacto del trabajo legislativo del grupo parlamentario articulado en torno a este partido ha sido mínimo; y más allá de un núcleo electoral duro, casi inamovible, la conservación y el incremento de la lealtad partidista le ha costado a la institución esfuerzos considerables. En fin, la revisión, aún somera, de lo acontecido con el PRI durante el periodo situado entre las coyunturas electorales de 2018 y 2021 pone de relieve el profundo colapso en el que se encuentra el partido que antes ocupaba el lugar hegemónico en la entidad (y en el país). No obstante, tal como se argumentó a lo largo de estas líneas, la raíz de la crisis que se vive hoy en el tricolor puede rastrearse hasta finales de la década de los ochenta, en el siglo XX. Aunque es cierto que dicha crisis se acentuó tanto por el peso específico del capital político acumulado primero por Movimiento Ciudadano y luego por Morena.

En este sentido, valdría la pena explorar —en trabajos posteriores— si en Jalisco se fragmentó el bipartidismo con la incorporación de un tercer partido, o si el bipartidismo solo fue sustituido por otro de distinto color y de diferente cuño. Ante un panorama así, pareciera que hay pocas esperanzas de que el PRI regrese por sus fueros al ejercicio del gobierno. No obstante, hay que señalar, para hacer un contraste, que pocos partidos cuentan con una estructura territorial al interior del estado como la que supo armar la institución tricolor. Esto, sin duda, puede convertirse en una sorpresiva fortaleza en el plano electoral. Aunado a ello, a diferencia de lo que acontecía durante algunas administraciones priistas anteriores, pareciera que hoy se han limado algunas asperezas y las pugnas internas tienden a disminuir. Todo ello articulado alrededor de nuevos liderazgos que, por lo menos en cuanto a la forma, se presentan como rostros renovados. Como quiera que sea, los desafíos que enfrentará el PRI en los próximos años son abismales y cuesta arriba. Así que, para terminar esta intervención, es preciso colocar sobre la mesa algunas preguntas para la reflexión posterior: ¿cuál es el futuro de esta organización política en un contexto en el que existe una profunda percepción negativa entre la ciudadanía contra los rasgos más oscuros del priismo? ¿Será acaso que este partido tendrá alguna relevan-

cia en las elecciones del 2024 (tanto en lo federal como en la entidad) o dichos comicios representarán el último coletazo de un partido que ya ha sido declarado muerto antes y que aun así ha sabido reposicionarse? ¿O el partido antes hegemónico quedará en el futuro relegado a la periferia junto a organizaciones minúsculas y acomodaticias, tales como el Partido Verde o el Partido del Trabajo? ¿Auge o decadencia? Al tiempo.

Referencias

ARELLANO, A. (2011). Los gobiernos Panistas en Jalisco: cambio político y desempeño gubernamental. *Espacios Públicos,* 14(30). En https://www.redalyc.org/pdf/676/67618934010.pdf

BÉRTOA CASAL, F. y Rama, J. (2020). Party Decline or Social Transformation? Economic, Institutional and Sociological Change and the Rise of Anti-Political-Establishment Parties in Western Europe. *European Political Science Review,* 12(4), pp. 503-23. En https://doi.org/10.1017/s1755773920000260

BOESE, V. A. *et al*. (2022). *Autocratization Changing Nature? Democratization Report 2022.* Gotemburgo: University of Gothenburg. En https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf

BRAVO AHUJA, M. (2006). El realineamiento electoral en México: elementos para su estudio. *Estudios Políticos,* 8 (octava época), pp. 219-242. En https://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n8/0185-1616-ep-08-219.pdf

BRAVO AHUJA, M. (2019). Realineamiento electoral en los comicios estatales en México, 2018. La emergencia contundente de un partido. *Estudios Políticos,* 9(46), pp. 41-79. En http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2019.46.68288

BUSSOLETTI, A. (2021). La excepción jalisciense: comportamiento electoral y sistema de partido en el proceso electoral de 2018. *Apuntes Electorales,* XX (64), pp. 37-71. En https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/784/577

CORTÉS GUARDADO, M. A. y Ortiz Barba, I. (2007). Jalisco: democracia electoral con déficit de legitimidad política. *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*, 13(38), pp. 45-80. En https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1665-05652007000200002&lng=es&nrm=iso

CORTÉS GUARDADO, M. A. y Gómez Álvarez, D. (coords.) (2010). *El voto en Jalisco: crisis, elecciones y alternancia 2009*. México: Universidad de Guadalajara.

DOMÍNGUEZ, E. (2017). La teoría del realineamiento y la evolución del sistema político estadounidense. *Revista Universidad de La Habana,* 284, pp. 84-105. En http://scielo.sld.cu/pdf/uh/n284/uh06284.pdf

DUVERGER, M. (2012). *Los Partidos Políticos* (22ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

EASTON, D. (1999). *Esquema para el análisis político* (8ª ed.). Buenos Aires: Amorrortu.

FIERRO, P., Aroca, P. y Navia, P. (2022). Political Disaffection in the Digital Age: The Use of Social Media and the Gap in Internal and External Efficacy. *Social Science Computer Review,* pp. 1-20. En http://dx.doi.org/10.1177/08944393221087940

GÓMEZ-ÁLVAREZ, D. (2022). La irrelevancia del PRI. *El Respetable*. En https://elrespetable.com/2022/03/14/la-irrelevancia-del-pri22/

GÓMEZ-ÁLVAREZ, D. y González Ruiz, D. (2021). Jalisco: las claves del bastión naranja. *Nexos*. En https://federalismo.nexos.com.mx/2021/06/jalisco-las-claves-del-bastion-naranja/

GÓMEZ VILCHIS, R. (2021). Insatisfacción democrática, pesimismo y elecciones 2018. En G. Pérez Pérez (coord.), *El proceso electoral 2018. Retos y desafíos de la democracia en México* (pp. 223-246). México: UAM.

GONZÁLEZ AGUIRRE, I. (2017). *Y sin embargo se mueve. Juventud y cultura(s) política(s) en Guadalajara.* México: Universidad de Guadalajara.

GONZÁLEZ AGUIRRE, I. (2022). La Era de la Hiperpolítica. *ZonaDocs*. En https://www.zonadocs.mx/2022/03/30/la-era-de-la-hiperpolitica/

HERNÁNDEZ, A. (2000). La caída priista en Jalisco. *Renglones,* 46, pp. 44-47. En https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/508/46_07_caida_priista.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (2018). Memoria del proceso electoral local concurrente 2017-2018. Guadalajara: IEPC. En https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/memoria_proceso_electoral_local_concurrente_2017-2018.pdf

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (2021). Numeralia Electoral–Tablero Electoral 2021. En https://www2.iepcjalisco.org.mx/tablero-electoral-2021/?page_id=538

IGNAZI, P. (1996). The Crisis of Parties and the Rise of New Political Parties. *Party Politics,* 2(4), pp. 549-566. En http://dx.doi.org/10.1177/1354068896002004007

Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (2019). *Iniciativas de Ley de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco*. Guadalajara: IIEG. En https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2019/11/Iniciativas_congreso.pdf

Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (2020). Iniciativas de Ley de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco. Guadalajara: IIEG. En https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2020/09/Iniciativas_congreso.pdf

JÄGER, A. (2022). How the World Went from Post-Politics to Hyper-Politics. *Tribune*. En https://tribunemag.co.uk/2022/01/from-post-politics-to-hyper-politics

LUPU, N. y Beatty, R. (2012). Political parties and Uncertainty in Developing Democracies. *Comparative Political Studies,* 46(11), pp. 1339-1365. En http://dx.doi.org/10.1177/0010414012453445

LIDDIARD, P. (2018). *Are Political Parties in Trouble?*. HAPP Occasional Papers. Washington: The Wilson Center.

MAGALHÃES, P. C. (2006). Confidence in Parliaments: Performance, Representation, and Accountability. En M. Torcal y J. Montero, *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics* (pp. 190-214). Nueva York: Routledge.

MIRÓN-LINCE, R. M. (2012). Recomposiciones: El PRI de la Primera Década del Milenio. *Convergencia,* 19(59), pp. 43-67. En https://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v19n59/v19n59a2.pdf

MOISÉS, J. Á. (2011). Political Discontent in New Democracies: The Case of Brazil and Latin America. *International Review Of Sociology,* 21(2), pp. 339-366. En http://dx.doi.org/10.1080/03906701.2011.581807

MONTAÑO, M. y Bussoletti, A. (2020). Comprender lo nacional desde lo local. El proceso electoral 2017-2018 en Jalisco y la calidad de la democracia. En *Ensayos sobre el sistema político electoral en Jalisco. Algunos problemas* (pp. 13-32). Guadalajara: Universidad de Guadalajara. En http://www.observatorioelectoral.cucsh.udg.mx/sites/default/files/201220e-book_ensayos_sobre_el_sistema_politico_electoral_en_jalisco_.pdf

MONTERO, J. R. y Gunther R. (2002). Introduction: Reviewing And Reassessing Parties. En *Political Parties. Old Concepts And New Challenges* (pp. 1-35). Nueva York: Oxford University Press.

MONTIGNY, E. (2015). The Decline of Activism in Political Parties: Adaptation Strategies and New Technologies. En *Political Parties in the Digital Age. The Impact of New Technologies in Politics* (pp. 61-72). Berlín: De Gruyter Oldenburg.

Observatorio Político Electoral (2018). Tránsfugas políticos en el proceso electoral 2018. Informe. Universidad de Guadalajara.

Observatorio Político Electoral (2021). Candidatos tránsfugas en el proceso electoral Jalisco 2020-2021. Base de datos. Universidad de Guadalajara.

OFFE, C. (2008). Political Disaffection as an Outcome of Institutional Practices? Some Post-Tocquevillean Speculations. En *Bedrohungen Der Demokratie*. Holanda: Verlag.

PINTSCH, A., Hammerschmidt, D. y Meyer, C. (2022). Introduction: The Decline of Democracy and Rise of Populism in Europe and Their Effect on Democracy Promotion. *Cambridge Review of International Affairs,* 35(4), pp. 405-23. En http://dx.doi.org/10.1080/09557571.2022.2082797

QUIROZ VILLALOBOS, M. E. (2019). La desconfianza hacia la democracia en América Latina. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional,* 1(40), p. 221. En http://dx.doi.org/10.22201/iij.24484881e.2019.40.13233

RUIZ, G. y Ponce, G. (2012). El proceso electoral de Jalisco: una sorpresa esperada. *El Cotidiano,* (176), pp. 87-99. En https://www.redalyc.org/pdf/325/32525230009.pdf

SCHULTE-CLOOS, J. y Leininger A. (2021). Electoral Participation, Political Disaffection, And The Rise Of The Populist Radical Right. *Party Politics,* 28(3), pp. 431-443. En http://dx.doi.org/doi:10.1177/1354068820985186

SÁNCHEZ DE DIOS, M. (2018). El Cambio de los Sistemas de Partidos en el Siglo XXI. *Apuntes Electorales,* 58, pp. 97-132. En https://www.ucm.es/data/cont/docs/862-2019-01-21-AE58%20(3)%20(2).pdf

SARTORI, G. (2005 [1975]). *Parties And Party Systems: A Framework For Analysis*. Reino Unido: ECPR Press.

SARTORI, G. (2008 [1994]). *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación De Estructuras, Incentivos y Resultados*. 3ª edición. México: Fondo de Cultura Económica.

The Freedom House (2022). *Freedom in the world 2022. The Global Expansion of Authoritarian Rule.* Washington: The Freedom House. En https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule

TORCAL, M. (2006). Political Disaffection and Democratization History in New Democracies. En M. Torcal y J. Montero, *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics* (pp. 157-189). Nueva York: Routledge.

VOLPI, E. (2020). The So-Called Crisis of Political Parties is, in Fact, Evidence of their adaption. Here's Why. *The Loop*. En https://theloop.ecpr.eu/the-so-called-crisis-of-political-parties-is-in-fact-evidence-of-their-adaption-heres-why/

WATTENBERG, M. P. (1987). Do Voters Really Care About Political Parties Anymore? A Response To Craig. *Political Behavior,* 9(2), pp. 114-125. En http://dx.doi.org/doi:10.1007/bf00987301

39. Hagamos y su simbiosis con la Universidad de Guadalajara

Manuel Baeza

Introducción

Ernesto Gutiérrez Guizar contestó, de botepronto, cuando se le comentó en una entrevista semanas después de que Hagamos obtuviera el registro como partido estatal, que el nuevo instituto político "huele mucho a Universidad de Guadalajara":

> Hagamos no es el partido de la Universidad. Nos encantaría que se convirtiera en el partido que los universitarios vieran como propio, y quisieran entrarle; pero más bien porque abandera las causas que las comunidades universitarias, tanto de la Universidad de Guadalajara como de las otras universidades, ven como propias (Baeza, 2020).

Ernesto Gutiérrez es abogado por la Universidad de Guadalajara; fue consejero del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la UdeG; candidato a la presidencia de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU), coordinador de Análisis Político, Transparencia y Anticorrupción de Hagamos cuando era una agrupación política estatal, y el primer presidente de Hagamos ya como partido político en Jalisco, tras lograr el registro en septiembre de 2020.

Valeria Ávila Gutiérrez, quien tiene como cargo la vicepresidencia ejecutiva de Hagamos, es médica cirujana por la Universidad de Guadalajara; fue jefa de la Unidad de Planeación en la coordinación de Servicios Estudiantiles de la UdeG. Mara Robles Villaseñor, la primera diputada local de Hagamos, es economista por la Universidad de Guadalajara; fue rectora del

Centro Universitarios de Los Altos. Enrique Velázquez, primer diputado local de Hagamos, es abogado por la Universidad de Guadalajara; fue director de la preparatoria de Tequila; fue secretario general del Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Guadalajara (STAUdeG). Y es que el partido Hagamos, que se define como "una alternativa a los partidos políticos tradicionales que no han representado los intereses y necesidades de las y los jaliscienses", según se puede ver en el texto introductorio de su sitio de internet (https://hagamosjalisco.mx/) en la práctica sí actúa como el partido de la Universidad de Guadalajara.

Por supuesto que en los documentos del partido no existe ningún párrafo, ningún renglón, que asocie al instituto político con la universidad pública jalisciense, pero los hombres y mujeres clave de Hagamos fueron formados e hicieron buena parte de su carrera profesional bajo el amparo de la casa de estudios. "¿Quién manda en Hagamos?", le preguntó en octubre de 2020 el periodista Gabriel Ibarra a Enrique Velázquez. "Vamos a mandar varios", contestó el hoy diputado local.

> Si me preguntan si Raúl [Padilla López] tendrá opinión, siempre escucharé la opinión de Raúl, que tenga en torno a Hagamos. Incluso con decisiones que he tomado de vida, o de candidaturas, siempre he tenido la posibilidad de pedirle su opinión y a lo mejor tomar la decisión. En Hagamos vamos a mandar varios (Cantú, 2022).

Tiene Hagamos como semilla la agrupación política Exigencia Ciudadana, una organización nacida en 2011 al seno de la Universidad de Guadalajara, con Enrique Velázquez como uno de sus principales promotores. Lejos estaban en ese entonces de avanzar a lo que hoy tiene el partido. Se trataba, según ha contado Enrique Velázquez, un hombre ligado por completo a la vida universitaria, de un grupo de amigos y conocidos que buscaba hacer política no tradicional, y para ello fundaron esa organización hace más de una década.

La organización Exigencia Ciudadana, que vivió por años momentos de mucha actividad y otros de una especie de hibernación, fue llamando la atención de muchos otros universitarios y engrosando sus filas con académicos y estudiantes hasta que nació la idea de convertirse, primero, en agrupación política, y luego en partido local. La presentación oficial de

Hagamos como agrupación política se dio a finales de mayo de 2017. Hubo para tal efecto un acto al que se invitó a medios de comunicación. Allí, Enrique Velázquez y Mara Robles presentaron el proyecto en el que también se incluyó entre sus militantes al ex presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU) César Barba; Alberto "Rojo" Galarza (hoy senador por Movimiento Ciudadano); Marco Antonio Cortés Guardado, ex rector de la Universidad de Guadalajara; Juan Carlos Guerrero (hoy abogado general de la UdeG); Abril Alcalá, universitaria y en ese entonces vicepresidenta de la organización; y Martín Vargas, secretario general de Hagamos en ese primera etapa y más tarde, entre 2015 y 2018, líder del Sindicato de Trabajadores Académico de la UdeG (STAUdeG) (Hernández Fuentes, 2017).

Comenzó desde entonces el trabajo para lograr que Hagamos se convirtiera en un partido político estatal. Una vez realizada la solicitud de registro, Ernesto Gutiérrez se quedó con la tarea de convocar y organizar las convenciones municipales: 129 en total, aunque la ley establece un mínimo de 84 municipios. Eso fue lo que concentró los esfuerzos de la organización en 2019. El 6 de diciembre del mismo año se celebró la Asamblea Estatal Constitutiva, y se entregó toda la documentación requerida por el Instituto Estatal de Participación Ciudadana de Jalisco.

Habiendo cumplido con lo que le pidió la ley fue diez meses después, el 18 de septiembre de 2020, cuando el IEPCJ, presidido entonces por Guillermo Álvarez Cross, dictaminó en favor de Hagamos y le otorgó el registro como partido, al igual que lo hizo con Futuro, esfuerzo encabezado por Susana de la Rosa y Pedro Kumamoto como sus personajes más visibles (IEPCJ, 2020).

La sombra de la pandemia

Si se estima que uno de los planes no escritos de Hagamos era aprovechar el impulso de las organizaciones estudiantiles para nutrir al partido una vez creado, la pandemia de la covid-19 supuso un fuerte obstáculo para ello. Y es que tradicionalmente las entonces facultades y centros de la UdeG, hoy devenidos en Centros Universitarios, han tenido una intensa actividad política interna de los alumnos, quienes deben elegir representantes por medio de planillas por cada centro o escuela de la casa de estudios.

La estructura de estas elecciones, alentada por la Federación de Estudiantes Universitarios, es una buena escuela de cuadros. Se compite primero por las representaciones de cada centro, pero también por la elección del presidente de la FEU en un ejercicio amplio en todos los planteles del estado. La identificación entonces del partido Hagamos con la universidad era, y es todavía, un atractivo para tender puentes entre el partido y los estudiantes, y nutrir con ellos la base militante del novel instituto político. Pero el virus rompió no solo en la Universidad de Guadalajara, sino prácticamente en todo el mundo, la vida tradicional. La casa de estudios jalisciense suspendió clases presenciales el 17 de marzo de 2020, incluso antes de que Hagamos obtuviera su registro, y con ello atenuó lo que se esperaba para las elecciones de 2021: que los jóvenes estudiantes fueran invitados a participar de manera directa con los candidatos de Hagamos, sobre todo aquellos con pasado como académicos o dirigentes estudiantiles.

Tal vez el candidato de Hagamos que más apoyo estudiantil o juvenil tuvo para su campaña fue Tonatiuh Bravo Padilla, candidato a presidente municipal de Guadalajara, aunque en ese caso en particular se puede pensar que el apoyo fue en buena medida por haber sido rector general de la casa de estudios, el único candidato del partido con ese cargo en su haber, además de haber sido profesor de asignatura en el CUCEA por muchos años. Bravo Padilla, a instancia de los jóvenes de su campaña, se hizo presente con videos y apariciones en redes sociales, en especial la emergente TikTok, muy popular entre universitarios.

Pero no solo fue la pandemia un factor que redujo una eventual participación estudiantil en las campañas de Hagamos. Hay que reconocer que todos los partidos políticos tuvieron que modificar sus estrategias tradicionales de promoción, y que la participación popular en actos como mítines o concentraciones fue casi nula, tanto por las restricciones sanitarias, como por el temor al contagio.

Sus primeras elecciones

Para las elecciones intermedias de julio de 2021, donde se renovarían 125 presidencias municipales y el Congreso del Estado, Hagamos postuló candidatos en los veinte distritos electorales del estado.

Cuadro 39.1. Elección 2021	
Candidatos a diputados locales del partido Hagamos	
Mayoría relativa	
González González Víctor Miguel	Distrito 1 Tequila
De Alba Hernández Margarita Yanuaria	Distrito 2 Lagos de Moreno
Romero Mena Francisco Javier	Distrito 3 Tepatitlán de Morelos
Velázquez González Édgar Enrique	Distrito 4 Zapopan
Rodríguez Ávalos Macedonio León	Distrito 5 Puerto Vallarta
Robles Ortiz Nallely Guadalupe	Distrito 6 Zapopan
Samir de la Torre	Distrito 7 Tonalá
Alcalá Padilla Abril	Distrito 8 Guadalajara
Robles Villaseñor Mara Nadiezhda	Distrito 9 Guadalajara
De Font-Reaulx Rojas Denise	Distrito 10 Zapopan
Hernández Pérez Julio César	Distrito 11 Guadalajara
Castañeda Vallejo Samuel	Distrito 12 Santa Cruz de las Flores
Rodríguez Infante Alejandra Guadalupe	Distrito 13 Tlaquepaque
Ávila Gutiérrez Valeria Guadalupe	Distrito 14 Guadalajara
Retamoza Vega Patricia Elena	Distrito 15 La Barca
Carrasco Acosta Cristina Patricia	Distrito 16 Tlaquepaque
Bernal Lara Jorge	Distrito 17 Jocotepec
Almeida López Mónica	Distrito 18 Autlán de Navarro
Álvarez Chávez Francisco Javier	Distrito 19 Ciudad Guzmán
Álvarez Lomelí Joel	Distrito 20 Tonalá
Fuente: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco http://hagamosjalisco.mx/wp-content/uploads/2021/05/d-IEPC-MR.pdf	

Hagamos también inscribió a dieciséis personas como candidatas a diputados por la vía de la representación proporcional, todos ellos con fuertes ligas a la Universidad de Guadalajara, entre ellos: 1. Mara Robles Villaseñor. 2. Enrique Velázquez González. 3. Valeria Ávila Gutiérrez. 4. César Guillermo Ruvalcaba Gómez, y 5. Denise de Font-Reaulx Rojas.

Para las presidencias municipales Hagamos postuló a ochenta candidatos a alcaldes, entre ellos los municipios del área metropolitana de Guadalajara, Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, San Juan de los Lagos, Ocotlán y Autlán.

Al final Hagamos no ganó en ninguno de los distritos electorales, aunque obtuvo 4.81% de la elección a diputados, lo que le permitió colocar dos legisladores locales por la vía de la representación proporcional (Mara Robles y Enrique Velázquez). En cuanto a presidencias municipales, obtuvo 5.38% del total de votos en la entidad, ganando en cinco demarcaciones: Mazamitla, Chiquilistlán, Cuautla, Guachinango y El Arenal.

El porcentaje de votación de Hagamos le permitió mantener el registro como partido, con miras al proceso electoral de 2024. El porcentaje mínimo de votación establecido es de 3%.

Con su 4.81% en la votación total a diputados, Hagamos se quedó a menos de la mitad del porcentaje de los partidos tradicionales: Movimiento Ciudadano (32.57%), Morena (20.85%), PAN (13%), PRI (12.47%), aunque sí por arriba de futuro (4.07%), PVEM (3.22%), y los que perdieron su registro: PES (1.54%), PT (1.53%), Fuerza X México (1.34%), PRD (0.79%), y Redes Sociales Progresistas (0.74%).

La diferencia

Nunca ha sido la existencia de Hagamos algo bien recibido por la administración de Enrique Alfaro como gobernador, y Hagamos acusa recibo de ello. La cercanía entre el instituto político y la UdeG es una piedra más en el zapato de la mala relación entre el actual mandatario estatal, y el hombre fuerte de la UdeG, Raúl Padilla López. Es cierto que en el proceso electoral de 2018 la Universidad de Guadalajara y el equipo alfarista, bajo las siglas de Movimiento Ciudadano, acordaron trabajar juntos para acotar en la medida de lo posible el avance del obradorismo en Jalisco. Hagamos no existía en esa fecha, por lo que Alfaro y Padilla acordaron postular a universitarios bajo el color naranja, a cabio de movilizar a sus cuadros en favor de esta alianza de facto. Así llegaron al ámbito local como diputados, por ejemplo, Mara Robles y Enrique Velázquez (esta como perredista), ambos reelectos ahora bajo la sombrilla de Hagamos.

El nacimiento de Hagamos como partido, sin embargo, fracturó aún más la débil alianza entre universidad y gobierno estatal, y entre la consecuencia estuvo un enfrentamiento directo entre las partes. Personas cercanas al gobernador señalan que el nacimiento del partido fue tomado como una afrenta, un reto hacia la actual administración, y una señal de rompimiento en materia electoral de cara al proceso estatal de 2024.

Si Hagamos ya era crítico desde su nacimiento hacia el gobierno estatal, al que acusaba de recortar los tiempos de campaña de 2021; de influir en el Congreso para la designación de cargos públicos (entre ellos magistraturas del Poder Judicial); de la que consideraron una pobre actuación en materia de búsqueda de desaparecidos o de pretender restarle dinero del financiamiento de los partidos; una vez renacida la confrontación pública entre gobierno y UdeG, la postura crítica del novel partido se agudizó.

La manzana de la discordia fue un reajuste presupuestal acordado por el Congreso, y con la venia de Enrique Alfaro, para restar al presupuesto de la Universidad de Guadalajara 140 millones de pesos destinados a la obra física del Museo de Ciencias Ambientales, que es construido por la casa de estudios. Ese dinero, explicaron tanto los emecistas en el Congreso como el gobernador, se destinó finalmente para la construcción del nuevo Hospital Civil de oriente, una clínica en Tonalá que será incorporada al organismo público descentralizado de los Hospitales Civiles de Guadalajara, que preside la propia UdeG.

La propuesta, fundamentada por sus promotores como respuesta a una solicitud de ciudadanos de Tonalá, fue calificada de inmediato por el gobernador Enrique Alfaro como algo positivo. Desde su fundación Hagamos se ha pronunciado de manera cotidiana de manera crítica hacia el gobierno. En el blog de su página web se reflejan posturas contrarias a las tomadas por la actual administración estatal en casi todo. Además, en espacios de opinión en diferentes medios de comunicación, los dirigentes de Hagamos manifiestan también con mucha frecuencia sus críticas hacia el gobierno alfarista.

Es verdad que el papel de un partido, en su carácter de opositor, es ser duro y crítico del poder público. Pero dada la añeja diferencia entre la universidad y el actual gobierno, desde Casa Jalisco registran todos los comentarios y reclamos como parte de una estrategia consensada con el grupo universitario que comanda Raúl Padilla.

Lo que viene

Hagamos enfrentará en 2024 su prueba de fuego en materia electoral. Habiendo pasado ya con cierto éxito el trance de los comicios estatales de 2018, y sin las restricciones de movilidad y educativas de la pandemia de la covid-19, el partido podrá alentar la participación estudiantil y académica en campañas, y aprovechar la polarización que se ha generado con el proyecto alfarista, aunque la relación gobierno-sociedad parece mantenerse, sobre todo por el actuar de las administraciones municipales emecistas.

Los coqueteos públicos que ha tenido con Morena el rector general de la Universidad de Guadalajara, Ricardo Villanueva Lomelí, podrían abonar también para Hagamos, pues se abre la posibilidad de que Villanueva pudiera postularse a la gubernatura de Jalisco mediante una alianza con el partido de la 4T. Si se concreta un acuerdo, Hagamos podría postular a Ricardo Villanueva para suceder a Enrique Alfaro, con el apoyo de Morena; y el partido estatal que dirige Ernesto Gutiérrez podría apoyar (aunque fuera de facto) una candidatura morenista a la presidencia municipal de Guadalajara.

Hasta el momento gran parte de este escenario es simple especulación; pero la realidad es que en los meses de junio y julio de 2022 diferentes estudios de opinión sobre intención de voto han colocado a Ricardo Villanueva como posible candidato de Morena, sin que el rector se haya deslindado de esos estudios. Además, el pasado 13 de julio, Ricardo Villanueva y Mario Delgado, presidente nacional de Morena, fueron fotografiados en una conversación en el restaurante Café Tacuba, en la Ciudad de México, reunión que el rector universitario reconoció, aunque dijo que no había sido una charla con temas electorales.

Unos días después, el 19 de julio, Ricardo Villanueva Lomelí dijo en entrevista que sí, pero que una eventual candidatura (sin mencionar partidos) "solo es si todavía no regresan los 140 millones que nos debe el Gobierno del Estado y hay que ir por ellos a Casa Jalisco. Fuera de eso, no tengo otra razón por la cual aspirar a un cargo público" (*El Informador*, 2022).

Independientemente del tema del rector general, y de la relación Hagamos-UdeG, el partido local se enfrenta al reto de crecer su base electoral y aumentar su porcentaje de votación. Más presidencias municipales en su haber, y lograr distritos de mayoría significarían un anclaje en la polí-

tica estatal. Mantener ese 5% de votación, o verlo disminuido, colocaría a Hagamos en una situación difícil para las elecciones de 2027. Ya en otros tiempos la Universidad de Guadalajara había buscado una salida electoral en el PRD Jalisco, que controló por completo, pero que no le redituó mucho políticamente hablando.

Hagamos busca, dijo su actual presidente Ernesto Gutiérrez, convertirse en el partido de todos los universitarios. Habrá que ver si busca convertirse también en un partido mucho más amplio.

Referencias

BAEZA, M. (19 de diciembre de 2020). Futuro y Hagamos, el rostro joven de la política partidista. *Milenio Jalisco*. En https://www.milenio.com/politica/nuevo-partidos-politicos-en-jalisco-futuro-y-hagamos

CANTÚ, R. (12 de octubre de 2020). Entrevista a Enrique Velázquez en Los Sótanos del Poder: "Soy parte de una coalición, no para estar callado". *Conciencia Pública.* En https://concienciapublica.com.mx/entrevistas/entrevista-a-enrique-velazquez-en-los-sotanos-del-poder-soy-parte-de-una-coalicion-no-para-estar-callado/

HERNÁNDEZ FUENTES, M. (29 de mayo de 2017). Presentan a Hagamos, agrupación política. *El Diario NTR*. En https://www. ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=72880

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (18 de septiembre de 2020). Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de participación Ciudadana del Estado de Jalisco, con el que se resuelve la solicitud de registro como partido político local ante este organismo electoral, de la agrupación política estatal denominada "Hagamos". En http://www.IEPCjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2020-09-18/05-IEPC-acg-025-2020.pdf

Redacción (19 de julio de 2022). Candidato, sólo para defender a la UdeG: Ricardo Villanueva. *El Informador*. En https://www.informador.mx/jalisco/Ricardo-Villanueva-sera-candidato-solo-para-defender-a-la-UdeG-20220719-0040.html

Anexo

Cuadro 39.2. Elección local 2021
Candidatos a diputados locales del partido Hagamos
Representación proporcional
1. Mara Robles Villaseñor
2. Enrique Velázquez González
3. Valeria Ávila Gutiérrez
4. César Guillermo Ruvalcaba Gómez
5. Denise de Font-Reaulx Rojas
6. Guzmán Muñoz Édgar Omar
7. Escamilla Islas Kin
8. Cárdenas Becerra Christian Dennise
9. Sánchez Carlón Gladys Ileana
10. Ávila Cuevas Pedro Francisco
11. Venegas Camarena Alejandra
12. Ponce López Alexis Fernando de Jesús
13. Díaz Aguirre María de Dolores
14. Cortés Aguirre Omar
15. Rocha Hernández Thalya Guadalupe
16. Buenrostro Olvera Gibrán.
Fuente: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco http://hagamosjalisco.mx/wp-content/uploads/2021/05/d-IEPC-RP.pdf

40. ¿Ser o parecer un partido político estatal? El reto de Hagamos

Jaime Barrera

Luego de más de un cuarto de siglo de ausencia en Jalisco, con Hagamos regresó la figura de los partidos políticos estatales. Junto con el partido Futuro, volvieron al tablero electoral en el estado en las pasadas elecciones intermedias del 2021 donde compitieron por alcaldías, regidurías y diputaciones locales. Aunque en su debut en el pasado proceso electoral sus resultados más bien fueron discretos en el número de las posiciones de representación popular obtenidas en la entidad, sin duda lograron su principal objetivo que era alcanzar más del 3% de la votación general para mantener su registro.

¿De dónde viene y a dónde va el futuro de este nuevo instituto político que nació con el estigma de ser el brazo político-electoral del grupo que ha dominado la Universidad de Guadalajara desde hace más de tres décadas? ¿Cuál ha sido hasta ahora su avance en la escena política local? ¿Qué repercusiones ha provocado su incursión en la competencia electoral y qué movimientos se han dado en la correlación de fuerzas políticas en la entidad? A continuación, le presento un primer acercamiento minucioso a la historia que apenas comienza del partido local Hagamos para contestar estas interrogantes.

El origen

Como adelantaba, Hagamos y Futuro se convirtieron en los nuevos competidores para las elecciones del 2021 con lo que regresó luego de 25 años de

ausencia, la figura de los partidos políticos estatales a Jalisco. El último fue el Partido del Pueblo Jalisciense (PPJ) que contendió en los comicios estatales de 1995 cuando postuló a la gubernatura a César Humberto González Magallón, quien quedó en último lugar con 5 709 votos que representaron el 0.27% de la votación en esa elección que ganó el primer político no priista, el panista Alberto Cárdenas Jiménez.

El primer antecedente formal de Hagamos fue el proyecto que naciera como una agrupación política. Su primer promotor fue el entonces diputado local perredista Enrique Velázquez en el año 2016. Aunque no se registró inicialmente como Hagamos, sino con el nombre de Exigencia Ciudadana, a la postre adoptaría el nombre del futuro partido. En la plataforma de acción de Exigencia Ciudadana se planteaban como objetivo de esa nueva agrupación política convertirse en un espacio de reflexión y análisis crítico de las políticas públicas de la entidad, así como de construcción de propuestas para enfrentar los rezagos que presentaba la entidad desde una perspectiva interdisciplinaria.

Por la trayectoria estudiantil, académica y política de Velázquez, quien había sido líder estudiantil en la Universidad de Guadalajara, director de la preparatoria de Tequila y secretario general del Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Guadalajara (STAUdeG), para muchos observadores de la escena política local, así como para la clase política y gubernamental era claro que la creación de esta agrupación política era un paso previo para la formación de una nueva expresión político-partidista, que velara por los intereses del Grupo Universidad, ante los cada vez más pobres resultados del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Si bien el PRD nunca fue una potencia electoral en Jalisco, muy pronto se convirtió en un instituto político controlado totalmente por el Grupo UdeG y su líder, el exrector Raúl Padilla López, al desplazar a los liderazgos fundadores del PRD en Jalisco.

Con las riendas del partido del sol azteca en sus manos, el Grupo Universidad supo manejar los sufragios marginales que conseguían en las elecciones, no solo para mantener la hegemonía y crecer el poder de la UdeG, sino para estar en la mesa de los acuerdos políticos del estado y ganar espacios en los gobiernos estatales y municipales, en el Poder Legislativo local y federal y en el Poder Judicial del Estado. Así los cuadros políticos del Grupo UdeG han transitado de ser funcionarios y académicos

de la administración universitaria a funcionarios del gobierno de Jalisco y de autoridades municipales, regidores, diputados locales y federales, jueces, magistrados, consejeros electorales, entre otros. De hecho, el control férreo de los leones negros en el PRD Jalisco fue causa de las primeras diferencias que tuvieron el entonces líder perredista a nivel nacional, Andrés Manuel López Obrador, en los años noventa con Padilla López, y que han perdurado hasta su etapa de presidente de la república como se ha manifestado en sus ruedas de prensa mañaneras en las que ha criticado "el cacicazgo" del exrector en la universidad pública de Jalisco.

Otro indicador que prueba en la escena política local actual cómo Hagamos fue construido para ser el relevo del PRD como brazo político-electoral del Grupo UdeG es que las principales figuras del grupo padillista que dirigieron y fueron postulados en su momento por el partido del sol azteca, fueron los primeros candidatos para buscar las posiciones de representación popular más importantes en juego en la pasada elección. Así Tonatiuh Bravo Padilla, Mara Robles y el propio Velázquez son ahora regidor de Guadalajara, diputada y diputado local, respectivamente, por Hagamos.

El debut pospuesto

Los planes de que Hagamos naciera como agrupación política para luego convertirla en un partido político estatal estuvo siempre contemplada. Esto no ocurrió para competir en la elección de 2018, porque simple y sencillamente el Grupo Universidad jugó con el partido Movimiento Ciudadano (MC). De hecho, Mara Robles y Tonatiuh Bravo, como ya vimos, destacadas figuras del grupo padillista, se les registró ante los órganos electorales como candidatos del partido naranja. A Robles como diputada local y a Bravo como diputado federal. Ambos ganaron su respectiva elección y una fue parte de la bancada emecista en el Congreso local, y el otro se convirtió incluso en el coordinador de los diputados federales naranjas en la Cámara de Diputados.

Para este acuerdo político-electoral entre el Grupo UdeG y MC, fue clave desde luego el periodo de concordia que habían construido Padilla López y Enrique Alfaro, desde el 2013 para contrarrestar en el congreso local la entonces hegemonía priista, luego de un sonoro rompimiento que

tuvieron en 2010 en el arribo de Alfaro a la alcaldía de Tlajomulco con el apoyo del PRD padillista que ya referimos. Y es que lo que habrá que anotar es que estos dos personajes han tenido históricamente una relación pendular y explosiva.

Por ello, mucha tinta ha corrido para documentar los encuentros y desencuentros entre Padilla y Alfaro. Como veremos más adelante, el último desacuerdo fue decisivo para el tránsito de Hagamos de agrupación política a partido político estatal para inaugurarse en la elección intermedia del 2021. Por ser este factor determinante en el nacimiento de Hagamos como instituto político partidista, es pertinente hacer un breve repaso de la relación Alfaro-Padilla, Padilla-Alfaro.

Podemos partir desde que hace más de una década y media el joven político Alfaro decidió renunciar al PRI e incorporarse a las filas del PRD, que como ya dijimos, en aquel entonces dominaba también el Grupo UdeG. Aun así, la desconfianza entre ambos personajes ha estado siempre latente. De parte de Alfaro, el recelo viene desde muy joven por los malos términos en los que quedó su padre Enrique Alfaro Anguiano, cuando le entregó la rectoría de la UdeG justo a Padilla en el ya lejano 1989. Prueba de ese conflicto fue que Alfaro hijo al terminar de estudiar en la Preparatoria 5 tuvo que dejar la universidad pública para irse a estudiar ingeniería al Instituto de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), la universidad privada y jesuita de Guadalajara.

A diferencia de su padre que nunca volvió a tener ningún trato con Padilla, Alfaro hijo fue haciendo a un lado ese resentimiento de considerar injusto el trato que el Grupo UdeG le dio a su padre, en la medida que el pragmatismo a ultranza empezó a definir su estilo y formas de hacer política. Por eso llegó al PRD donde se hizo diputado local y de ahí logró en su segundo intento, la presidencia municipal de Tlajomulco en 2010 apoyado por el padillismo. Cosa que no logró cuando lo intentó por el PRI.

Vino luego un nuevo pleito entre ambos por el reparto de posiciones en ese ayuntamiento metropolitano. Fue cuando Alfaro declaró a Tlajomulco "municipio libre del padillismo" y acusó al exrector de querer apoderarse de las principales posiciones de su administración. Ese distanciamiento catapultó políticamente al entonces alcalde y nació así la cuna del alfarismo, donde se hizo célebre el grupo conocido como los "Tlajomulco Boys", que encabezaba Alfaro, y al que pertenecían Hugo Luna, su actual

jefe de gabinete; Clemente Castañeda, ahora líder de los senadores de MC; Ismael del Toro, quien sorpresivamente renunció en 2021 a la candidatura para su reelección en Guadalajara y se retiró de la escena pública; y Alberto Uribe, quien rompió con el grupo en 2018 y se unió a las filas de Morena, partido por el cual es regidor de Zapopan.

Pero ese aparente divorcio definitivo no fue tal. Los diferendos se superaron nuevamente en cuanto ambos grupos políticos se necesitaron para, ya desde el partido Movimiento Ciudadano, hacer una alianza con el PRD en el Congreso en 2012 para hacer un contrapeso al PRI, que había ganado la mayoría por el triunfo electoral del finado Aristóteles Sandoval que le ganó la gubernatura en esa elección a Alfaro.

Desde ese momento y hasta la llegada de Alfaro, primero a la alcaldía de Guadalajara en el 2015 y luego a la gubernatura en 2018 en su segundo intento, leones negros y naranjas fueron prácticamente de la mano. Para la intermedia del 2021, esa alianza no se refrendó y fue ahí que el Grupo UdeG impulsó la creación del partido estatal Hagamos, lo que causó nuevos y vigentes encontronazos que más adelante retomaremos.

Su primera vez

Hagamos logró primeramente cumplir los rigurosos requisitos que exigió la ley electoral para contender en la elección del 6 de junio del 2021. Luego consiguieron su principal objetivo de superar el 3% de la votación para confirmar su registro, como partido político estatal.

Pero, como decíamos al inicio, su debut en la competencia electoral fue más bien discreto. Aunque para ser un partido político estatal de reciente creación, logró registrar candidatos y candidatas en todos los distritos electorales locales no logró llevar por medio del voto popular a ningún legislador o legisladora por la vía de la mayoría relativa. Las dos posiciones que tienen en la actual legislatura vinieron por la ruta de la representación proporcional. Conocidas como candidaturas plurinominales, "pluris" como también se les llama en la jerga política, tocaron a Mara Robles y a Enrique Velázquez, ambas figuras ya mencionadas, y que apenas en la pasada legislatura ella, como ya apunté, había estado como parte de MC, y él, había llegado por segunda ocasión postulado por el PRD.

Por lo que toca a la competencia por las presidencias municipales, aunque registró aspirantes y planillas en casi todas las 125 demarcaciones que constituyen el territorio jaliciense, la cosecha de alcaldías fue mínima. Aunque pelearon hasta el último minuto por recibir sus constancias de mayoría en Mazamitla, Tapalpa, Chiquilistlán, Cuautla, Guachinango, El Arenal, Cihuatlán, Colotlán y Gómez Farías, al final se quedaron apenas con cuatro (Mazamitla, El Arernal, Cuautla y Chiquilistlán), y lograron colocar regidores en 42 municipios más con 25 regidurías de mayoría relativa y 47 de representación proporcional.

La segunda prueba

La asignación de casi 381 millones de pesos para los nuevos partidos políticos estatales Futuro y Hagamos, que representaba más del doble de lo asignado al resto de los partidos políticos que se repartirían poco más de 117 millones de pesos, según se aprobó en un anteproyecto de presupuesto 2022 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPCJ), desató nuevamente la polémica sobre el financiamiento a estos institutos políticos.

Si bien el más presionado y en el que se centraron las críticas por este asunto fue en el partido Futuro, por haber impulsado en su momento la ley "Sin voto no hay dinero" que tenía como objetivo justamente reducir el financiamiento público a los partidos políticos, el tema desde luego alcanzó a Hagamos, que era beneficiario también de la fórmula aplicada y que daba a los partidos estatales que habían conseguido apenas un dígito de la votación, más dinero, que el asignado, por ejemplo, al partido Movimiento Ciudadano que obtuvo la mayor votación con aproximadamente 33%.

Aunque los partidos políticos con registro nacional impugnaron la nueva fórmula y buscaban no sólo disminuir sino bajar radicalmente las prerrogativas a los nuevos partidos estatales, el dirigente de Hagamos, Ernesto Gutiérrez, alegó que no recibirían el dinero que no correspondiera a la votación obtenida ya que la asignación presupuestal que resultó de aplicar a los partidos políticos nacionales las reglas contempladas en la Constitución estatal donde se multiplica el número total del padrón electoral por el 20% de UMA, y a los partidos estatales se les multiplicó por el 65% de la UMA la suma era sólo un techo. Hagamos finalmente salió bien librado de

este episodio y su presupuesto quedó en 30 283 040 pesos y no en los casi 60 millones de pesos que les reclamaban inicialmente que les asignarían.

Hagamos frente al 2024

Como ya contamos, el nacimiento de Hagamos como partido político estatal vino luego de que no continuó la alianza política entre el partido Movimiento Ciudadano y el Grupo UdeG, de cara a las elecciones del 2021. Aunque fue el grupo alfarista el que de forma unilateral decidió ya no jugar con el grupo padillista, la creación del partido Hagamos no gustó en el Gobierno del estado, y pasada la elección del 2021 empezaron a surgir cada día más diferencias, que se tornaron en abiertas hostilidades en agosto de 2021 por la quita presupuestal que hizo el gobierno estatal de 140 millones de pesos para la conclusión de la primera fase del Museo de Ciencias Ambientales.

A partir de ese rompimiento, lejos de alcanzar un acuerdo el conflicto no ha dejado de escalar hasta la fecha. Eso se ha reflejado claramente en la postura de franca oposición en la que se ha convertido la bancada de Hagamos, frente al resto de las bancadas que se han convertido en aliadas de la mayoría emecista.

Por ello, aunque como lo hemos explicado, la de Alfaro y Padilla ha sido una relación pendular, de encuentros y desencuentros según la coyuntura política que beneficie a sus intereses y proyectos personales y de grupo, parece que esta vez el arreglo está muy lejano y en el 2024 cada uno jugará nuevamente por su lado. Habrá que ver, pues, si Hagamos forma parte de algún grupo opositor al partido naranja o va solo nuevamente a la elección. La llegada de Hagamos a la vida política del estado abrió posibilidades de refrescar la escena pública y redignificar las prácticas políticas. Para ello, el reto para Hagamos era mostrar en los hechos una nueva ruta a la seguida por el PRD que se perdió en la sumisión al Grupo Universidad, condición a la que, en estos casi dos años de vida, no han escapado.

Hagamos como partido deberá buscar sus propias batallas, y no solo las del Grupo UdeG, si quiere hacer empatía con las causas que reclama la ciudadanía, como en su momento ya lo hizo con la iniciativa popular que presentaron al congreso para regular las designaciones públicas y erradicar

la lógica de los cuates y las cuotas, y para la que tuvieron que recabar 30 mil firmas.

Para empezar esa lucha no se ha ganado y los nombramientos de funcionarios públicos y organismos autónomos como el Instituto de Transparencia (ITEI), la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ), o los nombramientos de consejeros de la judicatura y de magistrados siguen estando secuestrados. Por eso, en esa materia y como en muchas otras de la vida pública de Jalisco a Hagamos le queda mucha tarea por hacer.

41. El futuro de Futuro

Roberto Castelán Rueda

Pasado (a manera de introducción)

Había una vez un grupo de jóvenes estudiantes y pasantes de una universidad católica tapatía que en el año 2015 decidieron recorrer las deterioradas calles de Guadalajara y Zapopan pregonando la bíblica frase: "Los muros sí caen". A todos los que quisieran oír les pedían como condición, donarles un minuto de su tiempo. En ese lapso anunciaban la llegada de un nuevo líder político destinado a revitalizar al viejo y contaminado espacio de la política en el estado. A cambio de su tiempo, les obsequiaban un folleto que contenía los principales puntos en los que basaban el cambio que se anunciaba.

Estos jóvenes entusiastas se habían organizado alrededor de un esquema novedoso de integración política dentro del envejecido sistema de partidos políticos, a la que llamaron "Wikipolítica". Su característica era el uso de las redes sociales como una forma horizontal de organizar a sus seguidores, ampliando de esa manera los temas, la discusión y la toma de decisiones, para poner fin a la estructura vertical y jerarquizada de los actuales partidos políticos. Su líder era un joven de vestir informal y descuidado, pegado a una mochila al hombro, tenis, una bicicleta y una gran sonrisa como carta de presentación. A quienes le escuchaban, les manifestaba su intención de participar en política para sanearla. Sin embargo, no parecía un político tradicional de los que se veían en las calles durante las campañas, siempre rodeados de asistentes y guardias. A la gente eso le gustó. Más jóvenes entusiastas decidieron sumarse a su aventura de evangelización política.

Cuando se anunció el periodo electoral, el joven se presentó como candidato independiente, ajeno por completo a los oscuros vaivenes de los

partidos políticos. "Independiente" era una palabra que, aún en nuestros días, todavía logra entusiasmar a las multitudes que se sienten oprimidas bajo el rudo peso de los partidos políticos. Corría el año 2015. Concluido el proceso electoral, el joven estudiante regresó a su universidad con una diputación en su mochila. Los electores del distrito 10, con cabecera en Zapopan, lo habían electo su representante. Así comienza esta historia. Solo que no todas las historias tienen un final feliz. En esta surgen dudas, hasta ahora sin respuesta: ¿Cómo evitar sucumbir a los avatares de una realidad necia, traicionera, obstinada en su pasado y en sus errores? ¿Qué hacer cuando el tiempo te convierte en "un ladrillo más" del viejo muro que habías pensado destruir?

Presente (a manera de desarrollo)

El 2018, a tres años de su sorpresiva y triunfante aparición en la política local, es un año crucial para los planes políticos de Pedro Kumamoto, su grupo de amigos y sus seguidores. Tal vez sin darse cuenta, en ese año comienza la construcción de su mayoría de edad como político. Y también la de su partido, hasta ese momento aún no imaginado, Futuro. Atrás quedó la experiencia inicial de la diputación, el sueño, la primera caricia del poder real. Tres años después, el ímpetu del joven y carismático diputado que toma la palabra en la cámara, que hace propuestas y da entrevistas a los medios se vio desgastado, "la joven promesa" se diluyó en la monotonía de la cotidianidad y la barbarie del quehacer político, hasta convertirse en otra figura olvidada de un diputado más que transitó en una legislatura del estado de Jalisco.

Pedro Kumamoto en esos tres años se había convertido en un diputado más que entra y cumple con su mandato en la Cámara de Diputados sin algo memorable, salvo, probablemente, por dos acciones: la propuesta y aprobación de una ley sobre una nueva forma más equitativa de financiamiento a los partidos políticos que lleva su apellido y haber dejado inconclusa su primera encomienda política como diputado para buscar otro puesto de elección popular, lo cual se conoce popularmente como "chapulinear" o "chapulineo".

En Jalisco, el mundo de la política, sus guiños y sus símbolos, no tiene su anclaje en los grandes trabajos legislativos. Algunos de ellos, incluso

suelen pasar desapercibidos. Es decir, el imaginario político jalisciense se alimenta más de las acciones prácticas, propagandísticas o mediáticas, que de construcciones y propuestas intelectuales con independencia de sus objetivos y fines. La aprobación de una ley en el Congreso, por muy innovadora y útil que sea, en periodo de elecciones no se convierte en el mejor instrumento para organizar una campaña política.

La despiadada propaganda en tiempos electorales que oscila, sin llegar a distinguirse a veces, entre las llamadas "campañas de contrastes" y la "guerra sucia", hizo su parte para que Pedro Kumamoto no apareciera y fuera reconocido en el escenario electoral del 2018 como el creador de una importante ley que sirve para evitar el enorme despilfarro en el financiamiento de los partidos políticos. Kumamoto fue presentado por sus adversarios en la guerra electoral como un "chapulín", es decir, el político ambicioso que abandona la curul para la que fue electo, en busca de una mejor posición política. En otras palabras, alguien en quien no se puede confiar.

Quién sabe en qué estaba pensando Pedro Kumamoto cuando decidió dejar su curul en el Congreso del Estado para intentar ganar una silla en el Senado de la República. Muy poca gente sabe cuáles fueron los cálculos del pequeño grupo, cada vez más pequeño, que acompañó a Kumamoto y lo llevó a tomar esa decisión. Tres años atrás, el Senado de la República no era un escenario que apareciera en el horizonte inmediato del antiguo grupo de los wikipolíticos. La decisión parecía un tanto irracional y apresurada. Fuera de los cálculos optimistas de Pedro Kumamoto, todo parecía indicar que se acercaba a su primer gran fracaso político. Un fracaso del que no había calculado sus consecuencias y que sería decisivo para él y el futuro de su grupo.

Una decisión lógica habría sido el contender por la presidencia municipal de Zapopan, el segundo municipio en importancia política y económica en Jalisco después de Guadalajara. La pasada campaña del 2015 por el Distrito 10, ubicado en Zapopan, en donde Kumamoto obtuvo un triunfo contundente, inobjetable, aún estaba reciente en el ánimo de los electores zapopanos. Las simpatías por el joven político, su proyección a nivel nacional a partir de su candidatura independiente, parecían ser un punto de partida sólido hacia la alcaldía de Zapopan.

Sin embargo, no fue así. Los políticos no se distinguen por tomar decisiones lógicas. En eso se diferencian del común de los mortales. Ellos

se distinguen, o al menos eso pretenden, por su intuición, su astucia, su desarrollado sentido de la anticipación. Creen que son líderes porque son diferentes. Desdeñan la posibilidad de equivocarse, pero cuando eso sucede, las consecuencias por lo general son desastrosas y los daños suelen ser irreversibles. Cuando Pedro Kumamoto llegó al Congreso del Estado, lo hizo acompañado de un gran capital político, término común muy usado por los politólogos y que significa que el político en cuestión posee una ventaja acumulada frente a sus adversarios, la cual le permite cometer algunos errores sin que su imagen se vea afectada o pierda parte de su electorado. Si no comete errores, su capital político crece y el político se verá fortalecido, tendrá una mayor ventaja para enfrentar nuevos desafíos. Más o menos como sucede en los videojuegos, en donde el jugador mejor abastecido es quien triunfa.

La posibilidad de desarrollar iniciativas inesperadas, enarboladas por jóvenes, factibles de ser apoyadas por personas de distintas opiniones políticas, basadas en un discurso sencillo y accesible para la mayoría de la población y, sobre todo, la no identificación con un grupo o partido político tradicional, le habían permitido al joven diputado llevar al Congreso una ley con la discreta intención de comenzar a posicionarse en la política nacional. La ley "Sin voto no hay dinero", mejor conocida como ley Kumamoto, no pretendía ser una simple ley para ser votada en el Congreso del Estado. La ley significaba el primer gran paso en la consolidación política de Kumamoto y su grupo. Una señal de madurez política y el primer ropaje del cual presentarse como un personaje con "visión de Estado".

Si bien, hasta ahora los jóvenes surgidos de una forma de organización política diferente a la de los partidos políticos sólo habían logrado posicionar a su líder como diputado del estado de Jalisco, aún les hacía falta una acción o un "producto", aparte del propio dirigente, que pudiera mostrar a sus electores y a otros posibles electores, su grado de madurez legislativa y política, y convertirlos en una opción viable para transformar la política en el Estado de Jalisco.

La ley Kumamoto, con independencia de sus fines más inmediatos, que eran el regular el financiamiento de los partidos políticos de acuerdo con los votos alcanzados, tenía otros objetivos más importantes para el grupo político identificado con un arbolito. Conviene recordar que Kumamoto llegó al Congreso del Estado en medio de grandes expectativas. Su juventud, su

inexperiencia política, pero sobre todo el ser un candidato independiente que triunfó en su distrito, teniendo como rival a Movimiento Ciudadano, un partido que emergía con gran fuerza en todo el estado de la mano de su líder Enrique Alfaro hizo que los ojos de otros políticos, de la prensa y de una gran cantidad de analistas tanto locales como nacionales, estuvieran puestos en él.

Ya en el congreso, el joven político se veía obligado a demostrar que las expectativas generadas, lejos de extinguirse podían crecer, al igual que sus aspiraciones políticas. La ley que ostentaba su nombre tendría que servir para eso y más. En primer lugar, como ya se dijo, se trataba de mostrar la madurez política alcanzada, necesaria para proponer leyes y que estas fueran aprobadas por una holgada mayoría. En segundo lugar, la ley toca uno de los puntos centrales entre las preocupaciones de los electores, de la mayoría de los partidos políticos y de la ciudadanía en general: la gran cantidad de dinero destinada a financiar a los partidos políticos. No era una ley más, era la llave de ingreso a los grandes temas de la política nacional. Y, en tercer lugar, como consecuencia de lo anterior, una ley así debería tener resonancia a nivel nacional. El regular el financiamiento a los partidos políticos de acuerdo con el número de votos obtenidos no es solo un problema local. Kumamoto y su grupo estaban conscientes de que la ley que proponían tocaba uno de los nervios centrales de la política mexicana y que ningún partido se atrevía a tratar a fondo, a riesgo de ver lastimados sus propios intereses.

Esta ley se convertía entonces en el gran pase de magia para transformar a una joven promesa de la política local en un maduro hombre político capaz de figurar en la política nacional. La ley Kumamoto hacía el milagro de la transformación y al mismo tiempo borraba los límites entre lo local y lo nacional. La candidatura independiente atrajo las miradas, la aprobación de la ley las mantendría atentas a lo que estuviera por venir. Era el momento de pensar en grande. Pero la realidad siempre decide otra cosa y el pase de magia no surtió el efecto esperado. El joven dirigente estudiantil que un día salió a hacer una tarea y regresó con una diputación en su mochila, se enfrentaba ahora a la dura realidad de la política en un país, y sobre todo en un estado como Jalisco, en donde las palabras "mérito" y "reconocimiento", parecen estar olvidadas.

Y Pedro Kumamoto con una ley en su mano como testimonio de su paso provechoso por el congreso, decidió abandonar su curul para contender por un escaño en el Senado de la República. Brincó como chapulín.

Chapulineó. Comenzó su verdadero aprendizaje en la política mexicana. Y eso no fue bien visto. Pero su capital político aún estaba ahí. No intacto, pero parecía ser suficiente para buscar ser senador de la república.

Por donde se le vea, la política nunca es paciente, siempre tiene prisa. Una propuesta novedosa puede ser sustituida e incluso olvidada, no solamente por otra recién llegada sino simplemente por el rápido paso del tiempo. El ciudadano moderno pronto aprendió a ser pragmático. Quiere resultados a corto plazo y su esperanza en las promesas de campaña reducen cada vez más el tiempo de caducidad de estas.

El tiempo en política es vertiginoso. Por eso, los partidos políticos, en Jalisco, en México y en todo el mundo, ahora se ven como resabios, como rémoras del siglo XIX. Sus antiguas bases ideológicas en la que aparentemente sustentaban sus acciones legislativas y de gobierno, se fueron convirtiendo en contundentes frases mercadotécnicas que hicieron de los partidos políticos membretes, cascarones vacíos siempre dispuestos a recibir a un producto atractivo para el mercado que les de vida.

Kumamoto era en sí mismo una marca. O varias. Un producto muy atractivo para el ruidoso mercado de la política. Hasta ahora parecía no tener necesidad de un cascarón que lo albergara y lo promoviera. Como su nombre lo indica, una candidatura independiente da independencia y libertad, aunque ambas suenen a consignas decimonónicas. En las *laptops* del grupo de jóvenes políticos no aparecía por ningún lado la posibilidad de convertirse en un partido político. Eran tiempos de independencia y libertad.

Independencia frente al anquilosamiento natural de los partidos. Un candidato independiente no está sujeto a estatutos, reglas, planes ni principios doctrinales de un partido. Tampoco está obligado a respetar cuotas, acuerdos, alianzas o territorios. La libertad le iba bien al representante de una juventud hasta ahora sometida a los dictados de los mayores agrupados en anquilosados partidos políticos y en búsqueda de nuevas formas para dar salida a sus inquietudes y necesidades juveniles.

Para un joven del siglo XXI, la estructura de un partido político es como la casa de sus padres. La rigidez y las jerarquías se convierten inmediatamente en sus enemigos a vencer. La pertenencia a la casa y la asistencia a la escuela son actos obligados para los jóvenes. Las reglas ahí impuestas les vienen de afuera y los someten, pero su obligatoriedad no se extiende hasta la militancia en un partido político.

La palabra "militancia" no entra en el lenguaje natural de los jóvenes. Salvo en el de aquellos decididos a seguir las estrictas y rancias reglas de la política. Es probable que, durante sus años como dirigente estudiantil en una universidad confesional privada, el joven Kumamoto se diera cuenta de ello.

Los jóvenes no militan. Se agrupan, se reúnen, se solidarizan, identifican sus gustos, sus filias y sus fobias y pueden dedicarle su tiempo y su dinero a actividades de las que están convencidos. Los jóvenes no tienen nada que ver con la militancia partidista. La obligatoriedad de sus cuotas, su obediencia a ciertos principios y el someterse a la tutela de los viejos o más experimentados militantes, queda fuera de sus planes de vida. Por eso los sectores juveniles de los partidos solo crean cuadros capaces de seguir las formas y modos del partido, no les enseñan a hacer política. Y envejecen pronto.

A los jóvenes, las redes sociales les ofrecen ese espacio de libertad que necesitan para expresar públicamente sus opiniones políticas sin necesidad de los pesados y anquilosados protocolos partidistas. Esa comunicación horizontal, esa forma de mantener discusiones incluso ríspidas sin la vigilancia de una jerarquía que tiene la última palabra, se convirtió en una forma efectiva de hacer política para los jóvenes, sin necesidad de desplazarse a la sede del partido.

Ese es el mecanismo que tres años atrás había echado a andar el joven dirigente estudiantil cuando salió a la calle y regresó con una diputación, para asombro y beneplácito de sus compañeros y de una ciudadanía sorprendida por el arrojo de unos jóvenes, que al final no tenían nada que perder, y su aportación fresca y despreocupada de otras formas de hacer política. Y ese mismo mecanismo se echó a andar tres años después, ahora para resaltar una marca que se había posicionado no sólo entre los jóvenes, también entre algunos veteranos de la clase política sorprendidos e interesado en el exitoso experimento.

Es difícil comprender por qué todo ese optimismo acumulado en la primera campaña independiente y en los años en el ejercicio de la diputación, se vertió en la búsqueda de un escaño en el Senado de la República como la consolidación de un líder, de un grupo y de una forma novedosa de hacer política basada en los jóvenes y en las redes sociales como instrumento de comunicación y organización.

Sobre esta decisión se podrían hacer algunas preguntas de las que tal vez solo Kumamoto y su grupo tengan la respuesta. ¿La búsqueda de una senaduría se encontraba en la ruta trazada desde los inicios de Wikipolítica como grupo político impulsor de candidatos independientes? ¿Surgió gracias al éxito de la campaña del 2015 y al buen desempeño de Kumamoto en el Congreso del Estado? ¿Se decidió por la inesperada buena acogida de la ley Kumamoto a nivel nacional? O simple y sencillamente fue un acto de ambición política de Pedro Kumamoto y sin esperar un análisis a fondo de su equipo, decidió aprovechar que el viento soplaba a su favor y dirigió su barco a las aguas más profundas y turbias de la política nacional. Por otro lado, si se miran a la distancia las cifras, los datos y el clima político del momento, se podría pensar que la decisión de Kumamoto y su equipo era la más acertada. Parecían tiempos normales y ni una sombra nublaba su camino.

La campaña rumbo al Senado de la República inició bien. En poco tiempo, algunas encuestas lo ponían con ventaja de hasta 26 puntos sobre el candidato del poderoso partido Movimiento Ciudadano. Lo avalaban las 137 mil firmas recabadas para obtener su registro como candidato independiente, cuando solo se necesitaban 115 443 y una aparente y sana distancia de la disputa que se comenzaba a vivir en el estado entre los simpatizantes de Movimiento Ciudadano, el partido del candidato a gobernador y Morena, el partido del candidato a la presidencia de la república, ambos con un gran carisma y arrastre y en quienes se centraba la atención de los electores en el estado.

Comenzaron a quedar atrás las dudas sobre la viabilidad de la ruta elegida. Zapopan se diluía frente a la casi inminente posibilidad de una vida en la Ciudad de México directamente en el corazón de la política mexicana. No había lugar para el pesimismo ante la fuerza arrolladora de los entusiastas y ya experimentados jóvenes brigadistas. El triunfo era seguro. Al menos así lo veían los analistas y los medios que le habían augurado lo mismo al joven Kumamoto en el 2015.

El 11 de marzo de 2018, un mes antes de iniciar la campaña política de Kumamoto y su equipo, el influyente periódico estadounidense *The New York Times* publica una nota elogiosa en donde afirmaba que "Kumamoto se ha convertido en una fuerza en ascenso". Para el influyente periódico, la campaña del 2015, y la participación de Kumamoto en el Congreso del Estado, parecían ser tan solo la plataforma de lanzamiento para esa "fuerza

en ascenso" en espera de consolidarse con la presencia del joven líder en el Senado de la República.

El joven político que se había convertido en "una inspiración para todos", también "se define como socialdemócrata", según el mismo diario, tal vez porque sabe que la socialdemocracia en México no existe y que cuando alguien se asume como tal, lo hace solo como una forma de marcar una distancia entre las posturas ideológicas de los distintos partidos en contienda. Para la campaña que iniciaba, esta definición le ahorraría el tener que dotarse de un perfil ideológico, en caso de que se lo preguntaran.

El primero de abril, Kumamoto se presentó en la plaza principal del tradicional Barrio de Analco en Guadalajara, rodeado por un grupo de jóvenes entusiastas entre los que sobresalían algunos candidatos a otros puestos de elección popular. En ese su primer mitin, destacó los tres puntos centrales a impulsar en su candidatura, a saber: el combate a la impunidad; la mejora al salario mínimo y buscar una mayor calidad de servicios públicos como la salud y la educación.

Si ya la ley Kumamoto presagiaba un notorio interés de su impulsor por incidir en los grandes temas de la política nacional, estos tres temas anunciados en el inicio de su campaña lo reafirmaban. Pero, al mismo tiempo, mostraron lo que a la larga sería una de las debilidades del hasta ahora proyecto independiente de Kumamoto y cuya sombra se comenzaría a reflejar en sus próximos resultados electorales: la poca presencia, el poco interés mostrado por los problemas estatales o regionales, en aras de un posicionamiento a nivel nacional.

Sus primeras propuestas son muy generales, importantes, sin duda, y necesarias de atender, pero que no impactan de manera directa en los problemas particulares del electorado jalisciense. Nadie podrá negar que la impunidad, el salario, las pensiones y la calidad de la salud y la educación son problemas vitales para cualquier ciudadano. Pero en una campaña política local, independientemente de que su resultado fuera el legislar desde la Ciudad de México, frente a problemáticas muy concretas, estas propuestas corrían el riesgo de diluirse en su generalidad.

En otra parte de su mensaje de inicio de campaña, el joven político en ascenso afirmó algo que se debe tomar en cuenta para un análisis de la participación de Kumamoto y su grupo en la política jalisciense: "Jalisco está dando el ejemplo al país y el país confía en Jalisco…".

Tal vez no se dio cuenta de las implicaciones para su propio proyecto personal y para los sucesivos análisis de los aciertos y errores de su agrupación, pero esa sencilla frase encierra un error político en sí misma y una muestra de falta de humildad y arrogancia del joven político.

El error consiste en que antes de haber conseguido cualquier cosa, ya está considerando a Jalisco como un ejemplo a nivel nacional. ¿Por qué? ¿Por ser un estado que tuvo un diputado independiente? ¿Porque el diputado ahora se presentaba como candidato a una curul en el Senado? ¿Y qué le confía el país a Jalisco?

Más que el avance de una candidatura y la seguridad del triunfo, la frase anunciaba la construcción de un enorme ego a partir de una realidad basada en notas de prensa elogiosas, apresurados análisis políticos y elogios sin autocrítica de sus seguidores y simpatizantes. "Hemos hecho bien las cosas y el país debe seguir nuestro ejemplo". Al parecer nadie se dio cuenta de lo disparatado de una frase dicha apenas al inicio de una campaña cuyos resultados, obviamente, aún se desconocían.

Esta frase debió haber sido una advertencia para el equipo del aún joven candidato a senador. Pero en ese mismo mensaje de inicio de campaña hubo otras que advertían que la campaña no se estaba construyendo sobre bases sólidas: "a los que creen que somos ingenuos, vamos a reemplazarlos…". Frases carentes de sentido, ajenas, distantes al terreno en el que se estaba preparando la gran batalla, pero que fueron transformadas en lemas de campaña.

En efecto, un político profesional es un especialista en prometer cosas que no va a cumplir. En ese sentido Kumamoto ya se anunciaba como un verdadero político profesional. Pero las promesas de los políticos experimentados guardan una mínima relación con la realidad. Prometen bienes materiales, mejoras en la calidad de vida, mejor transporte público, evitar las inundaciones y uniformes escolares. Pero ponerte como un ejemplo viviente o como el garante de la confianza del país hacia Jalisco, suena un poco disparatado. Sin embargo, gracias al trabajo de diez mil voluntarios, cuatrocientos brigadistas y doscientos donadores de recursos, la campaña continuó viento en popa y la victoria todavía parecía estar asegurada.

Con la alta dosis de optimismo que lo caracteriza, Kumamoto continuó en la construcción de su bosque: "En 2015 éramos un árbol, en este proceso seremos un bosque", afirmó en una frase que se convirtió en consigna el resto de su campaña y en el nombre de su movimiento después

de las elecciones del primero de julio del 2018. Por supuesto, la frase hace referencia al árbol que se ostentó desde un principio y se convirtió en un logotipo símbolo de su movimiento.

A pesar de una muy buena campaña hecha a ras de tierra, largas caminatas, numerosas concentraciones pequeñas entre los habitantes de las colonias, encuentros *tête-à-tête* en demérito de los grandes aparatos publicitarios, Pedro Kumamoto perdió las elecciones. Los poco más de 590 000 votos recabados no le fueron suficientes para alcanzar la anhelada senaduría. La experiencia, la realidad política impuesta por un anquilosado pero efectivo sistema de partidos, sacó al joven político de su sueño que podría traducirse en una paráfrasis del magistral y multicitado cuento de Augusto Monterroso: "cuando despertó, los partidos que creía extintos aún estaban ahí, y más hambrientos que nunca".

El mérito de Kumamoto en esta elección, que le sirvió de poco porque las elecciones se ganan o se pierden, fue que el porcentaje de su votación estuvo muy cerrado con respecto a la segunda fórmula ganadora, la presentada por la coalición Juntos Haremos Historia, la misma coalición del candidato ganador a la presidencia de la república. Esto le llevó a decir, en su mensaje posterior a las elecciones: "Somos la opción más votada en Jalisco, Morena y MC no hubieran ganado sin los votos de sus coaliciones".

Al parecer, al joven político nadie le había dicho que la ley les permitía a los partidos políticos presentarse en coalición con otros partidos. También ignoraba que "el sistema de partidos está diseñado para que ellos no pierdan nunca", como señaló en su mensaje, aún sin digerir su derrota y agregó, sin pensarlo mucho: "No vamos a entrar en ese sistema y lo vamos a confrontar todos los días".

Unos cuantos meses después, el 6 de febrero del 2019, el cada vez más experimentado político, dejaba a un lado la confrontación con el sistema de partidos y se daba a la tarea de construir "Futuro", un nuevo partido político que vendría a engrosar al ya abultado y antes denostado "sistema de partidos".

El 17 de septiembre del 2020, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco aprobó la creación del partido Futuro y quedó registrado formalmente el 1 de octubre de 2020 mediante acuerdo IEPC-ACG-026/2020 del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Para la historia política reciente del estado de Jalisco, este registro oficial tiene dos significados: la postergación o tal vez la cancelación definitiva de las candidaturas políticas independientes y la imposibilidad, aún para los jóvenes, de hacer política por fuera de las estructuras anquilosadas y cerradas de los partidos políticos, sus declaraciones de principios y sus jerarquías decimonónicas.

Desde esa fecha, por si quedara alguna duda, los mecanismos tecnológicos novedosos para la comunicación y la organización política quedarán supeditados a las estructuras partidistas. La Wikipolítica, la forma horizontal de hacer política que tanto había entusiasmado a un grupo de jóvenes, envejeció apenas cumplidos los seis años. Del mismo modo, sus promotores envejecieron con ella y ahora se declaraban listos para hacer política partidista. La política propia de los adultos.

Como paradoja, actualmente los nuevos partidos políticos nacen viejos. Es muy difícil, por más que sus militantes se lo propongan, romper con los obsoletos esquemas de operación política de los partidos. Las viejas mañas, la parsimonia de sus jerarquías, los acuerdos cupulares, las concesiones y otras prácticas que están en el ADN de los partidos políticos, impiden presentarlos como novedosos a los electores.

En la mayoría de los países democráticos, los partidos ya no dependen de sus plataformas, principios o programas. Ahora dependen de la capacidad de un líder que logre aglutinar propuestas y sea capaz de convertirse en un mediador de intereses que los conduzca hacia la formación de coaliciones con las que conquisten mayores espacios de poder político.

Despojado de dos de sus mayores atractivos, la juventud y la independencia del sistema de partidos, Kumamoto ahora se presenta como un político más, otro político que desde dentro del antes criticado "sistema de partidos" pretende modificarlo, transformarlo, por medio de un nuevo partido basado en "la honestidad y la austeridad". Como todos los partidos.

Las elecciones del 6 de junio de 2021 representaban para Kumamoto y su grupo, ya convertidos en partido político, la posibilidad de estrenar y poner a prueba su nueva marca "Futuro", ahora desde el seno mismo del sistema de partidos.

Por primera vez iba a enfrentar una elección sin el adjetivo "independiente". El campo de batalla escogido fue el municipio de Zapopan, como un guiño o un acto de nostalgia a la candidatura menospreciada hace tres

años. En el estado de Jalisco, las elecciones no presentaban la posibilidad de una sorpresa. Movimiento Ciudadano, el partido gobernante, mantenía su control en la mayoría de los municipios del estado. Morena, el partido del presidente de la república, no representaba una amenaza mayor.

Nadie esperaba que Futuro ganara ni una alcaldía, ni una diputación. La expectativa llamada Kumamoto había finalizado. La esperanza en una nueva forma de hacer política, también. Como todo partido que se respete dentro del sistema de partidos, Futuro eligió como candidatos a unos cuantos jóvenes, a personas conocidas en las localidades y a uno que otro personaje interesado en la política, todos bien intencionados, pero sin experiencia en navegar en las turbias aguas de la política estatal.

"Nos vemos en las urnas en tres años", prometió Kumamoto el día en que perdió las elecciones para senador de la república y no mintió. Ahora, arropado por su nuevo partido, dejó de lado las promesas generales y se centró más en los problemas que aquejan al estado de Jalisco.

Como era de esperarse, el 6 de junio de 2021 los resultados de las urnas no favorecieron a Futuro. Tampoco a nadie asombró el que el partido recién nacido se ubicara como la tercera fuerza política en el estado, por encima de los tradicionales y dinosaúricos partidos nacionales PAN y PRI. El equilibrio de fuerzas entre dos grandes formaciones políticas como lo son Movimiento Ciudadano y Morena volvió insignificante el esfuerzo de los otros partidos, Futuro incluido, por tener una presencia política importante en el estado.

Sin embargo, la campaña evidenció hacia el interior y en algunos casos hizo públicas, algunas fracturas del recién creado partido Futuro, y expuso también la incapacidad para organizar y operar un partido político en periodo electoral.

En este punto, y tomando en cuenta la correlación de fuerzas políticas a nivel nacional que en buena medida están determinando el comportamiento de todos los actores políticos, resultaría ocioso señalar que, a pesar de ser un partido de reciente creación, Futuro tuvo en sus primeras elecciones un mejor desempeño que los grandes y viejos partidos como el PRI o el PAN. No sería un gran consuelo ni un punto de partida confiable para el determinante proceso electoral que se avecina para el año 2024.

Futuro (a manera de conclusión)

El futuro de Futuro no depende de su dirigencia ni de sus simpatizantes o militantes. Lo que logre hacer después de las elecciones presidenciales del 2024 dependerá de las condiciones y el escenario que determine un inminente "choque de trenes", el cual incluye un posible reacomodo de las principales fuerzas políticas, léase partidos, en el estado de Jalisco.

Futuro ahora es un partido político. No un movimiento. Ni la sorpresiva candidatura independiente de un joven que aglutina a su alrededor curiosidad y esperanzas y conduce a las urnas a jóvenes en busca de un espacio novedoso en dónde participar en política, a militantes que quieren castigar a sus viejos partidos y a un buen número de ciudadanos cansados de viejas y repetidas prácticas electorales.

Ahora Futuro es un partido más en el sistema de partidos. Y en el seno de ese mismo sistema, nació entre síntomas de envejecimiento y comienza a padecer de los mismos defectos, algunos ya desterrados en los viejos partidos tradicionales, pero aún vigentes en el más o menos reciente y hasta ahora dominante en Jalisco, partido Movimiento Ciudadano.

Ambos partidos, Futuro y MC, como en el pasado los partidos tradicionales, aglutinan sus acciones y a su militancia en torno a un líder, su jerarquía es lineal y sus liderazgos son cerrados y cada vez más estrechos.

Este esquema del partido que depende de un líder con una estructura jerarquizada y cerrada representa todo lo contrario a lo que hace seis años buscaban los jóvenes de Wikipolítica e impulsores de las campañas como candidato independiente de Pedro Kumamoto. Las formas de organización y comunicación horizontal envejecieron en solo seis años a una velocidad entonces insospechada, y a partir de las elecciones del 2018 fueron suplantados por la toma de decisiones verticales, la falta de organización y estrategias, y sobre todo la ausencia total de comunicación entre liderazgos, militantes, simpatizantes y votantes.

Las elecciones del 2021, las primeras en las que Futuro participó como partido político, vieron cómo las peores prácticas de la política mexicana se arraigaban desde el origen en el nuevo partido. Durante la campaña electoral y después de la derrota de la mayoría de sus candidatos, incluido el propio Kumamoto, quien buscaba la presidencia municipal de Zapopan, se hizo presente en Futuro el sistema de cuotas, el amiguismo, el descuido

y hasta cierto punto el desprecio a nuevos liderazgos, la preferencia por algunos candidatos, incluido Kumamoto, cuyos números no los acercaban a la victoria, en detrimento de candidatos desconocidos, pero con posibilidades de triunfo.

Por otro lado, la impericia en el manejo de un partido político y la falta de una estrategia transparente y bien comunicada, llevaron al líder del nuevo partido a cometer muy serios errores que fueron percibidos con desconfianza por sus viejos y nuevos aliados y electores. Uno de estos graves errores, hasta la fecha no percibido así por la dirigencia de Futuro, fue el haberse reunido durante la campaña con dirigentes del Frente Nacional Anti-AMLO, conocido como FRENA.

La justificación, "se tienen que abrir espacios de diálogo con todos los grupos políticos", no convenció a nadie. O a muy pocos. FRENA no es cualquier grupo político. Es una organización con un liderazgo particular, con un perfil de extrema derecha, creada con el único fin de enfrentar y bloquear todos los actos y propuestas del presidente de la república. El socialdemócrata Kumamoto, como se había definido, escogió a un muy mal interlocutor como representante de su propuesta de diálogo con todos.

Otro hecho que inquietó, incomodó e instaló el gusano de la sospecha al interior de Futuro fue la extraña decisión tomada por Kumamoto, extraña si consideramos la importante cantidad de jóvenes nuevos en la política y preparados académicamente, al nombrar coordinador de su campaña a una persona que hasta hace muy poco tiempo se desempeñaba como secretario particular de un importante funcionario del gobierno de Movimiento Ciudadano.

Desde el inicio de su irrupción en la política, pero sobre todo a partir de la campaña para Senador, se había instalado la sospecha sobre la existencia de un acuerdo entre Kumamoto y algunos funcionarios pertenecientes al gobernante Movimiento Ciudadano. Esas sospechas se diluyeron rápidamente porque como es sabido, en todas las campañas políticas los adversarios recurren a infundios, rumores y noticias falsas muchas veces replicadas por los medios tradicionales o aprovechando la velocidad de expansión que tiene cualquier rumor en las redes sociales.

Hasta ese momento, la honestidad de Kumamoto estaba fuera de toda sospecha. Sin embargo, el incluir dentro del núcleo de Futuro a un simpatizante de Movimiento Ciudadano, revivió la vieja sospecha sobre

un posible acuerdo de colaboración electoral entre las dos organizaciones políticas para detener el avance de Morena en el estado.

Después del 6 de junio del 2021, Futuro apareció como un pequeño partido que tiene en su haber una diputada plurinominal, un presidente municipal en Tamazula y entre cuatro o cinco regidores diseminados por la geografía del estado. Entre ellos Kumamoto. Su porcentaje de participación electoral está en el 4% y si se toman en cuenta las características particulares que puede tener la elección del 2024, se puede afirmar que esos números que presenta Futuro ponen en riesgo su futuro en la política jalisciense.

Durante la campaña de 2021 y después de la derrota de los candidatos de Futuro, la molestia de candidatos y militantes fue evidente. La constante negativa de la dirigencia a iniciar una seria evaluación autocrítica de la participación de Futuro en el proceso electoral recién concluido, minó las esperanzas de quienes se habían acercado al nuevo partido creyendo encontrar una nueva, honesta y austera opción en la política jalisciense.

Sus dirigentes comenzaron a presentarse en redes sociales más como promotores de buenas causas sociales que como impulsores de una organización política seria con miras a representar a un electorado esperanzado en un cambio. No se dan cuenta que eso no es una estrategia. Futuro sigue siendo Wikipolítica pero con menos juventud y expectativas. A pesar de los evidentes errores y las garrafales fallas en la conducción y estrategia nadie pone en entredicho el liderazgo de Kumamoto, el cerrado y jerarquizado círculo de poder que lo rodea, lo impide y la autocrítica no es lo suyo.

Después de las elecciones, la dirigencia de Futuro volvió a ser aquel pequeño equipo de jóvenes con ambiciones y esperanzas, pero sin propuestas de impacto ni una estrategia definida. La diferencia de ahora a hace seis años es que ese grupo de jóvenes ya no va por la calle con sus mochilas a la espalda y su frescura anunciando el inminente derribo de los muros. Ahora esos jóvenes, a pesar de su edad, se volvieron viejos y tendrán que marchar por las calles cargando la añeja estructura de un partido recién nacido, paradojas de la vida, en busca de militantes o simpatizantes que quieran alimentar el voraz apetito característico de todos los partidos políticos.

Está en el aire una pregunta que tal vez quede sin respuesta: ¿qué habría pasado si Kumamoto gana las elecciones para senador? ¿Habría sentido la necesidad de fundar un nuevo partido o se habría dedicado a fomentar las candidaturas independientes para desde ahí, transformar la política en Jalisco?

Tal vez la respuesta esté en el futuro.

42. Consolidar una tercera vía en medio de la polarización: el caso de Futuro

Julio Alejandro Ríos Gutiérrez

Introducción

Heredero directo del legado de Wikipolítica y forjado por el impulso del triunfo electoral en 2015 del diputado independiente Pedro Kumamoto, el partido político Futuro busca encontrar su posición en Jalisco, en medio del ambiente más polarizado de los últimos años.

La campaña electoral de 2021 estuvo dominada por la narrativa del Voto Útil, a través de la cual sus promotores llamaban a impedir que Morena obtuviera la mayoría legislativa. En ese sentido, hubo candidatos de Movimiento Ciudadano (primera fuerza política en Jalisco) que se atrevieron a sostener que un voto por Futuro solo significaba una papeleta desperdiciada o, en contraste, no faltaron los lopezobradoristas que pregonaban que el partido de "el arbolito", fue creado supuestamente para quitar votos a la Cuarta Transformación.

A pesar de la retórica encarnizada, Futuro logró conservar el registro y se apresta a competir en 2024 con una ideología progresista muy cercana a la socialdemocracia y con un catálogo de rostros de, en su mayoría, jóvenes.

Los obstáculos de Futuro radican no solo en la dificultad de consolidarse como una auténtica tercera vía en un ambiente polarizado, sino de enganchar a un electorado jalisciense clasificado como conservador. A diferencia de otros partidos que, pragmáticos, esquivan temas espinosos, Futuro no ha tenido tapujos para enarbolar banderas como la interrupción legal del embarazo o los matrimonios igualitarios.

Aunque apenas cumplirá sus primeros tres años de existencia, Futuro ya presenta algunas fisuras internas e incipientes corrientes de pensamiento, tal y como sucede en el resto de los partidos políticos.

La labor de unificar a los liderazgos y de crear una estructura que trabaje en los 125 municipios del estado en los próximos comicios, la encabeza Susana de la Rosa, quien divide su tiempo como diputada local y dirigente estatal, frente a la odisea más grande en la breve existencia de Futuro: competir por primera vez por la gubernatura y conservar el registro, en medio de dos grandes olas que chocarán a nivel nacional en el océano electoral del 2024: la Cuarta Transformación y el anti-lopezobradorismo. O en términos jaliscienses: Movimiento Ciudadano contra el anti-alfarismo.

Breve historia de Wikipolítica

Para comprender el origen de Futuro hay que remontarnos al año 2013 en el parque José Clemente Orozco de Guadalajara, donde se reunían estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), integrantes de la Unión de Sociedades de Alumnos del ITESO (USAI) y algunos miembros del movimiento #YoSoy132.

Era un núcleo de no más de diez jóvenes, entre los que estaban Pedro Kumamoto, Rodrigo Cornejo, Ana Vicencio, Darlén Falcón, Miguel Cedeño, Alejandra Parra y Lucía Petersen, quienes apoyaban la conformación del Wikipartido, una iniciativa acuñada por el ex dirigente del movimiento estudiantil de 1968, Gustavo Gordillo de Anda, fundador del Movimiento de Acción Política y del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) en los setenta, y quien luego fue coordinador en 2006 de la campaña presidencial de Patricia Mercado.

Entre las primeras acciones que impulsaron, estaba un curso sobre Movimientos Sociales y Acción Colectiva, impartido por el propio Gustavo Gordillo en una vieja casona de la colonia Vallarta Poniente, en Guadalajara. Entre los temas abordados estuvieron "Las Movilizaciones Juveniles", "Movilización social como medio de producción de instituciones" y "La tensión entre élites y ciudadanos" (Ríos, 2021, p. 29).

Con el paso de los meses, los "wikis" se dieron cuenta de que conformar un partido político con registro nacional era una misión titánica y

optaron por organizarse como un colectivo que tejiera redes con la sociedad civil, impulsara acciones de pedagogía política y postular en 2015 a una candidatura independiente (Estrada, 2017).

A finales de 2014, luego de varias ediciones de un evento denominado "Aquí es el 10", que incluía mesas de trabajo para generar inteligencia colectiva sobre movilidad, uso de suelo o seguridad, entre otros problemas cotidianos (Cornejo, 2015), los "wikis", que a esas alturas habían descartado participar en la contienda por la alcaldía de Zapopan, buscaron a varios perfiles de la sociedad civil para ofrecerle la candidatura a diputado local.

Su principal cuadro era el activista Héctor Castañón, coordinador de Tómala, quien declinó la invitación. Fue así como Wikipolítica se decidió por uno de los suyos, el carismático Pedro Kumamoto.

El triunfo de Kumamoto en 2015

Wikipolítica se organizó para conseguir 5 500 firmas en cuarenta días y solicitar el registro de Kumamoto como candidato independiente a una diputación por el distrito 10 de Zapopan, una demarcación hasta entonces de tradición panista.

La precampaña se levantó con la realización del rally #FirmaKumamoto, el 21 de febrero de 2015 en la Plaza Juan Pablo II, cuando reunieron mil firmas en un solo día. El requisito legal se cumplió y Kumamoto fue registrado como candidato independiente por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC) el 2 de marzo de aquel año.

Los analistas políticos eran pesimistas respecto a las posibilidades de este grupo de jóvenes y daban por sentado que el PAN—que postuló en aquel entonces a un candidato poco carismático— ganaría de nuevo el distrito 10. Obviamente, se equivocaron.

Los "wikis" se organizaron en una especie de *startup* política, con un grupo compacto en el que sus participantes desempeñaron tareas muy concretas e implementaron soluciones tecnológicas que optimizaron el reducido presupuesto de 249 000 pesos, el cual por cierto, contrastaba con el millón 300 000 pesos que recibieron los otros candidatos (Corona, 2015).

Kumamoto, con su carisma y sencillez enamoró al electorado. En los debates y actos en plazas públicas mostró un discurso fresco. Además

obtuvo el respaldo de prestigiados intelectuales, académicos, activistas, periodistas que le firmaron una carta de apoyo. Alrededor de cuatrocientos voluntarios se sumaron para ayudar en la campaña y cuidar casillas el día de la jornada electoral del 7 de junio de 2015 (Ríos, 2021, p. 62).

Kumamoto venció contra todos los pronósticos. Obtuvo 56 126 votos, 38.4% de los sufragios y se convirtió en el primero, y hasta ahora único, diputado independiente en la historia de Jalisco (Arenas, 2015).

El fracaso de 2018

No dedicaremos mucho espacio a lo ocurrido durante el periodo legislativo de Pedro Kumamoto, pues no es el objetivo del artículo, aunque su paso tuvo gran eco en los medios de comunicación y alcanzó respaldo social cuando se aprobaron iniciativas como la "Bici Ley" o la "Eliminación del Fuero" para delitos del fuero común.

Su mayor éxito mediático, que atrajo reflectores nacionales, fue la aprobación de la iniciativa "Sin voto no hay dinero", que modificó la fórmula de asignación de recursos públicos para partidos políticos, en razón de los sufragios obtenidos y no con base en el padrón electoral. Esta modificación se logró gracias a que la sociedad presionó y terminó por doblar a duros partidos como el Revolucionario Institucional y Movimiento Ciudadano.

Con este impulso mediático, Pedro Kumamoto anunció el 3 de septiembre de 2017 que contendería por una curul en el Senado de la República, por la vía independiente. Unos días después, acudió a registrarse junto con su suplente de fórmula, la ambientalista Juanita Delgado y tres candidatos a diputados federales por Wikipolítica. Posteriormente, se registraron nueve aspirantes a una curul local (Ávila, 2018).

En total, Wikipolítica tenía ahora nueve candidatos a diputaciones locales, tres a diputado federal y una fórmula para el Senado. Es decir, de 2015 a 2018, pasaron de una candidatura independiente, a trece.

En los hechos, operaban como un partido político embrionario, pues además de estructurar una estrategia comunicacional horizontal, sus candidatos compartían la misma identidad gráfica y el logotipo de un arbolito. La red de candidaturas de los "wikis" fue aglutinada bajo el lema "Vamos a reemplazarles" y fue coordinada por Alejandra Parra.

Los candidatos de Wikipolítica estaban tan ensimismados en lo suyo, que jamás vieron el tsunami de Morena y reaccionaron tarde y torpemente a la guerra sucia en su contra. Ninguna de sus candidaturas ganó, a pesar de que en lo individual superaron a varios partidos políticos, que para poder vencerlos formaron alianzas.

Kumamoto obtuvo 761 812 votos, pero Movimiento Ciudadano alcanzó 655 954 y el PAN 448 406, por lo cual la coalición de esos dos partidos colocó a Clemente Castañeda Hoeflich y a Verónica Delgadillo García como la fórmula ganadora al Senado por el estado de Jalisco.

La conformación de Futuro

La idea de convertir a este movimiento en un partido político con registro local comenzó a manejarse desde el día siguiente a la derrota de 2018. Wikipolítica sumó casi un millón de votos en Jalisco y ese capital político tenía que ser aprovechado.

La derrota propició un espacio natural de reflexión al interior del movimiento durante los siguientes meses. No se podía seguir compitiendo con reglas inequitativas y algunos proponían fundar un partido político, como era la idea original en 2013. Pero esto les abría el riesgo de perder seguidores y convertirse en lo que criticaban. El mismo Pedro Kumamoto tenía dudas sobre la opción partidista.

El 31 de enero de 2019, Susana Ochoa anunció que Wikipolítica Jalisco se desintegraba y se lanzarían a la odisea de reunir 15 400 firmas y organizar 84 asambleas municipales para obtener el registro de un nuevo partido político: Futuro (Mora, 2019). Esto provocó la salida de algunos fundadores como Rodrigo Cornejo, Álvaro Quintero, Paola Flores y Alejandra Parra; así como los excandidatos Pepe Martínez y Luis Ángel Morales.

El objetivo se cumplió aunque no estuvo exento de complicaciones, pues las nueve asambleas que les restaban para completar el requisito, se realizaron en el último día del plazo legal. Además, en la sesión del IEPC que se convocó para el 18 de septiembre de 2020, el proyecto de resolución contemplaba negar el registro a Futuro, por la detección de 22 500 pesos de aportaciones supuestamente indebidas.

Luego de la presión mediática y de ciudadanos en redes sociales, el IEPC reculó y el consejero presidente, Guillermo Alcaraz Cross, cambió de última hora el proyecto de dictamen para otorgar a Futuro el registro como partido político estatal. Aquella tarde fue de celebración y los otrora "wikis" se concentraron donde todo empezó en 2013: el parque José Clemente Orozco.

La campaña de 2021

Llegó el momento de la competencia electoral con altas expectativas para el partido recién creado. En diversas encuestas, Pedro Kumamoto lucía como uno de los favoritos para la presidencia municipal de Zapopan y algunos optimistas consideraban que Futuro podía armar una pequeña bancada en el Congreso de Jalisco, con al menos tres diputados locales. La obtención del registro se daba por sentada para muchos analistas.

No se trataba de una misión sencilla, en Jalisco no es común que los partidos minoritarios obtengan presidencias municipales. La primera victoria electoral en la entidad para un partido pequeño fue en 1976, cuando el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) ganó la presidencia de Autlán de Navarro (Arellano, 2013, p. 62) y la última victoria de un partido con registro local en Jalisco ocurrió en 1988, cuando la Coalición Cardenista Jalisciense consiguió la alcaldía de Zacoalco de Torres. El último instituto político local que intentó mantener su registro fue el Partido del Pueblo Jalisciense, en 1995 y fracasó con 0.27% de la votación (Barrera, 2021).

Futuro registró 37 candidaturas para presidencias municipales y dieciocho para diputaciones locales. Apostó principalmente por cartas surgidas de la sociedad civil y las cátedras universitarias. Personajes con posgrados y una sólida preparación académica, pero que, por lo general, carecían de estructura política y trabajo previo en las calles y barrios.

En Guadalajara, presentaron a la activista de género y derechos humanos Dolores Pérez-Lazcarro; en Tlajomulco, a la internacionalista Tania Romero López y en Ixtlahuacán a Janet González, maestra en Investigación y Educación. Los candidatos con más experiencia política eran José Enrique "Kike" Díaz Martínez, artesano y empleado del ayuntamiento

de Tonalá y Jorge Montoya quien, por cierto, no tuvo empacho en seguir saltando a otros partidos como Morena y el Partido Verde una vez que fue derrotado con las siglas de Futuro y le negaron la oportunidad de repetir su candidatura en la elección extraordinaria. En Juanacatlán postularon a la maestra de preescolar Adriana Cervantes y en El Salto al empresario Javier Rodríguez, quien alcanzó un espacio como regidor.

Para las diputaciones locales, dos candidatas de 2018 volvieron a participar: Susana de la Rosa, como primera en la lista de representación proporcional y Susana Ochoa, como tercera plurinominal y abanderada del distrito 10. El segundo de la lista era Arquímedes Flores, que compitió simultáneamente por el distrito 20. El resto de los distritos metropolitanos se integró así:

Cuadro 42.1. Candidatos de Futuro a diputados locales por distritos del área metropolitana de Guadalajara en el proceso electoral 2021

Distrito	Candidatura
4	Erick Alejandro Ochoa Lozano
7	Rafaela Ávalos Sánchez
6	Lucía Almaraz Cázares
8	Lourdes Toussaint López
9	Elanie Margaret Torres Fuentes
11	Javier Gallo Vázquez
13	María José Zazueta Gaspar
16	Daniela Chávez Estrada

Fuente: elaboración propia basada en datos del Tablero Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2021).

Las primeras fisuras

En la campaña no tardaron en aparecer las diferencias internas. El equipo de Dolores Pérez-Lazcarro se manejó de forma autónoma, por lo cual hubo versiones periodísticas que apuntaban a desavenencias con el equipo compacto que manejaba el partido, es decir, el propio Kumamoto, Susana

de la Rosa, Susana Ochoa y María José Zazueta. Integrantes del equipo de Dolores Pérez-Lazcarro solían quejarse de la falta de recursos económicos para las labores proselitistas, así lo hicieron con el autor de este artículo, quien cubrió esta campaña para un medio televisivo local. En contraste, directivos del partido aseguraban que sí derivaron cuánto dinero se podía en la medida de las posibilidades. Lo cierto es que la campaña de Pérez-Lazcarro se caracterizó por un discurso de profundidad y congruencia, sobre todo en materia de seguridad, con un enfoque en la cultura de paz y propuestas innovadoras sobre economía solidaria o aprovechamiento del agua. Y aunque fue injustamente ignorada por la mayoría de los medios de comunicación, alcanzó cerca de 15 000 votos, y se quedó muy cerca de entrar como regidora del ayuntamiento.

Uno de los puntos álgidos en la campaña fue la reunión que sostuvo Pedro Kumamoto con integrantes del recalcitrante Frente Nacional Anti-AMLO (FRENA) el 24 de abril de 2021. Desde que este movimiento opositor al presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, publicó en sus redes sociales que el candidato de Futuro a la alcaldía de Zapopan aceptó conversar con ellos, se generó la molestia de algunos candidatos y candidatas de Futuro, quienes solicitaron a Kumamoto no acudir. Este error estratégico le causó mella a Kumamoto, pues aunque supo sortear las mordaces preguntas de los miembros de FRENA, no quedó bien ni con los integrantes de esta organización de oposición, ni con su nicho natural de seguidores, con quienes perdió simpatías.

El registro, en la cuerda floja

La campaña de Kumamoto comenzó lenta, pues Futuro esperó hasta el 5 de abril, un día después que todos sus adversarios, supuestamente para no violar la ley electoral ya que el IEPC no había concluido la sesión para avalar registros. Con esta decisión, los candidatos del "arbolito", perdieron 36 valiosas horas de trabajo proselitista. La campaña de Kumamoto, basada en acciones de bajo perfil, como recorridos puerta por puerta y sin concentraciones masivas, se estancó. Algunas ideas mercadológicas no parecían ser las más adecuadas, como cuando se fotografió con unos dinosaurios de papel maché que representaban metafóricamente a sus rivales Alberto Uribe,

de Morena y Juan José Frangie, de Movimiento Ciudadano. Mientras tanto, los adversarios políticos de Kumamoto centraron sus descalificaciones en una presunta falta de congruencia, al haber convertido a Wikipolítica en un partido político. Los primeros días de mayo, las alarmas se encendieron. Al revisar las encuestas internas, Kumamoto se había derrumbado al tercer lugar y, peor aún, el registro como partido político se tambaleaba.

De acuerdo con lo conversado por el autor con integrantes de Futuro, fueron llamados a una reunión de emergencia, en la que les notificaron que los esfuerzos se concentrarían en la demarcación donde tenían mayores posibilidades: el municipio de Zapopan. A partir de entonces, Kumamoto mostró una faceta más ruda y direccionó sus cuestionamientos en los debates electorales, principalmente, contra Juan José Frangie. La estrategia comenzó a dar ciertos resultados y la campaña del exdiputado independiente volvió a tomar un impulso a mediados de mayo. Un negro capítulo se dio la madrugada del 17 de mayo de 2021, cuando sujetos desconocidos abandonaron una hielera con una cabeza de cerdo a las afueras de la junta distrital número 6 del INE, "acompañada de una cartulina en la que plasmaron amenazas y acusaciones de pederastia contra Pedro Kumamoto y algunos directivos del partido" (Huerta, 2021).

Los resultados de 2021

Los resultados para Futuro no fueron tan halagadores como sus integrantes calculaban al inicio de la campaña, pero tampoco tan catastróficos como se avizoraba a mediados de aquel proceso electoral. En el concentrado total de la elección de diputados, Futuro obtuvo 4.07% de los votos y en ayuntamientos, 4.24%, con lo cual logró mantener el registro. No ganaron ningún distrito de mayoría y por la vía de la representación proporcional, colocaron únicamente a Susana de la Rosa. Ella permanece como presidenta del partido, lo cual no agradó a algunos militantes como el doctor Javier Gallo Vázquez, quien durante el festival "El Futuro te llama" el 26 de septiembre de 2021, solicitó a De la Rosa que se dedicara solamente a la legislatura: "Futuro necesita una persona enfocada con todas sus energías a la dirigencia estatal", reclamó el excandidato.

Futuro ganó con Raúl Everardo Gutiérrez Castañeda la presidencia municipal de Tamazula y además colocó diez regidurías, que se enumeran en el siguiente cuadro.

Cuadro 42.2. Regidurías obtenidas por Futuro en el proceso electoral de 2021

Municipio	Regidurías
Zapopan	2
Jocotepec	2
El Salto	1
La Barca	1
Zapotlán el Rey	1
Tuxpan	1
Huachinango	1
Encarnación de Díaz	1

Fuente: elaboración propia basada en datos del Tablero Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2021).

En cuanto a su estructura partidista, de acuerdo con datos otorgados a través de una solicitud de información, Futuro cuenta con 32 comités directivos municipales y otros 41 en proceso de ratificación, los cuales aglutinan a 17 144 militantes y afiliados.

La ideología de Futuro

Aunque en el programa político de Futuro no se definen expresamente como socialdemócratas, sus militantes más célebres han mostrado simpatía por una posición política de centroizquierda. "Somos un movimiento que es plural desde la izquierda, desde la gente, más de un corte, desde centro-izquierda, desde la socialdemocracia, pero en general un proyecto progresista que le apuesta a la justicia y a la libertad", señaló Kumamoto en una entrevista con el autor en 2021.

En los debates electorales, las y los candidatos de Futuro centraron su discurso en la defensa de las libertades individuales y en la necesidad de que los servicios públicos sean de alta calidad, y si se trata de salud, se equiparen a los de cualquier institución privada. También externaron su molestia con los sistemas de pensiones y el acumulamiento de la riqueza. Hay que añadir que a Futuro difícilmente se le podría identificar con movimientos populares, campesinos, obreros o magisteriales, mucho menos con la izquierda marxista o bolivariana, como sí ocurre con algunas corrientes de Morena o el Partido del Trabajo (PT). Al respecto, explicó Kumamoto en 2021 durante una entrevista con el autor de este texto:

> Yo soy socialdemócrata. No sé si todo Futuro lo sea. No podría decirlo, pero desde luego que esa socialdemocracia invita a distintos espectros ideológicos a sumarse, a lo mejor a gente más de centro, a lo mejor gente más de centro derecha vota por nosotros por la honestidad y la eficiencia. Y un espectro de la izquierda vota por nosotros, por esa visión que tenemos de las organizaciones, más cooperativistas, dentro de la vida pública y de quienes quieren impulsar la democracia dentro de los sindicatos.

De acuerdo con el programa político publicado en la página oficial de Futuro, se definen como un partido progresista que apuesta por fortalecer los bienes públicos y reducir las brechas de desigualdad.

> Retomamos la lucha inacabada contra las desigualdades, oponiéndonos a que la riqueza y las oportunidades sean acaparadas en manos de unos pocos, a pesar de ser el fruto del trabajo de miles de personas, injustificadamente precarizadas. No aceptaremos que la realidad de Jalisco siga siendo una de injusticia, pobreza, clasismo, discriminación y racismo. Nos negamos a admitir el constante pisoteo de los derechos por parte de la corrupción del Estado y la codicia de intereses particulares (Futuro, 2020, p. 3).

También alzan la voz contra la emergencia climática y el modelo de desarrollo inmobiliario que privilegia intereses económicos y depreda recursos naturales.

> Nos oponemos al actual modelo de progreso y desarrollo centrado exclusivamente en el enriquecimiento de una exclusiva minoría, que no beneficia a todas las personas. Imaginamos un modelo socialmente justo que haga frente a la desigualdad. Rechazamos el individualismo y la acumulación de la riqueza, que inhiben el potencial colectivo y transformador de las personas de nuestro estado. Impulsaremos los mercados internos y las oportunidades para las comunidades (Futuro, 2020, p. 4).

Las corrientes internas

Todos esos principios, sin embargo, dieron cabida a muchas interpretaciones políticas desde diversas ideologías al interior de Futuro. Mientras vimos a algunos candidatos como el mismo Kumamoto, que eran moderados, otros como el doctor Javier Gallo, candidato del distrito 11, hombre de izquierda toda su vida y admirador de figuras como el "Che" Guevara, mostró un discurso con dimensión social y muy atrevido en cuanto a las libertades individuales, lo que le valió el veto de los grupos "pro-vida".

Otras corrientes internas, como "Raíces Futuro", integrada por los militantes más jóvenes, publicaron en redes sociales una serie de infografías para conmemorar el natalicio de Karl Marx, lo cual, en plena campaña de 2021, dio oportunidad a sus opositores para pregonar a los cuatro vientos que el partido de Kumamoto supuestamente era "comunista". En este punto, es preciso recordar que, desde aquel proceso electoral, Futuro ya mostraba la presencia de varias corrientes de pensamiento internas. Un grupo lo encabezan los fundadores que provienen de las épocas de Wikipolítica, cuyas figuras más visibles son Kumamoto, Susana de la Rosa, Susana Ochoa y María José Zazueta, quienes mantienen el control directivo del partido.

Una corriente más es el Grupo Guadalajara, conformado por quienes apoyaron a la candidata Dolores Pérez-Lazcarro. Varios de ellos, como Luis Govea, continúan trabajando en el Comité Municipal tapatío que encabeza Jorge Mario Vázquez y cuya secretaria es Ana Vicencio. Dos corrientes más son el Grupo Tamazula, que llevó a la presidencia municipal de esa demarcación a Raúl Everardo Gutiérrez Castañeda y la minoritaria Raíces Futuro que, como hemos visto, sostienen postulados de una izquierda más radical.

Aunque en una solicitud de transparencia el Comité Estatal de Futuro solo reconoce diez renuncias, se sabe que algunos excandidatos como "Kike" Díaz, Génesis Ramsés Set Mendoza (de Tequila) o Marcela Herrera, se han distanciado del partido. "Siempre después de la campaña hay desencanto, pero, por ejemplo, nosotros en Guadalajara seguimos trabajando y somos de los comités más activos", señaló en entrevista con el autor, Luis Govea, que encabeza la Comisión de Pedagogía.

Conclusiones: el futuro de Futuro

Como partido político local, Futuro tendrá una misión complicada en 2024. Competirá por primera vez por una gubernatura con la meta de conservar el registro y con el complejo objetivo de encontrar su lugar político e ideológico en medio de un vehemente clima de polarización. Si en 2021 la narrativa del voto útil fue rabiosa, todo indica que en 2024 se intensificará aún más. Al momento de redactar este artículo se desconocía si la nueva gran alianza opositora convocada por Claudio X. González, probablemente sin el PRI luego de la traición de Alejandro "Alito" Moreno, pero en la que permanecen el PAN y el PRD, sumaría a Movimiento Ciudadano, para enfrentar con un candidato común al bloque oficialista de Morena, PT y Verde.

En Jalisco también se ha barajado la posibilidad de una alianza contra Movimiento Ciudadano. La entidad, que tiene una tradición de electorado antipriista, ahora identifica a Morena como el enemigo a vencer, por lo cual lo lógico entonces es que la tónica de la campaña de 2024 corra en términos de esos dos grandes bloques.

Estos escenarios que podríamos calificar como de un "bipartidismo de facto", no son favorables para una organización pequeña y sin estructura regional como Futuro, que podría ser barrido por esas dos grandes fuerzas. Futuro tiene otra desventaja: no puede ni debe sumarse a alianzas electorales, pues emprender una estrategia parasitaria al estilo del Partido Verde dinamitaría aún más la credibilidad del "arbolito", que de por sí perdió simpatizantes en 2021 cuando se enteraron de que Kumamoto y sus huestes habían fundado un partido político. Con el escenario tan revuelto, llegar a doble dígito luce imposible y mantener el registro será una hazaña.

No obstante, este novel movimiento aún conserva credibilidad y hay quienes lo ven como una esperanza para desterrar la vieja y rancia política, por lo cual este grupo de jóvenes no puede desperdiciar ese capital social. Pero para ello, en 2024, Kumamoto y Futuro deben fortalecer su estructura en los 125 municipios, pero apenas tienen 32, también deben emprender una operación cicatriz para unir a las incipientes corrientes internas y a viejos liderazgos que se sienten relegados. También deben construir un discurso que realmente los distinga de otras opciones políticas y describa resultados de su único gobierno municipal, de sus regidurías y de su diputada.

Y algo muy importante: ante el escenario que se vislumbra, Pedro Kumamoto, en su calidad de personaje más reconocido de Futuro, no puede evadir la responsabilidad histórica de competir por la gubernatura. Aunque difícilmente ganará, la postulación del exdiputado independiente —quien paradójicamente, ha optado por un bajo perfil en los últimos meses como regidor de Zapopan—, es la única esperanza de mantener vivo su movimiento y cimentarlo para estar en condiciones de participar en próximas batallas políticas. De lo contrario, la posibilidad de extinguirse es alta.

Si Futuro desea sobrevivir, sus principales figuras, con Kumamoto en primera fila, tendrán que jugarse la vida con el cuchillo entre los dientes.

Referencias

ARELLANO RÍOS, A. (2013). Los partidos minoritarios en el sistema político jalisciense. *Polis*, 9(1), pp. 43-85. En https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/69/644

ARENAS, V. (2015). Kumamoto gana diputación. *El Informador*. En https://www.informador.mx/Jalisco/Kumamoto-gana-diputacion-local-20150608-0212.html

ÁVILA, M. (2018). La compañera de fórmula de Kumamoto: Juanita Delgado, de salvar tortugas a transformar el país. *Conciencia Pública.* En http://concienciapublica.info/2018/06/10/la-companera-de-formula-de-kumamoto-juanita-delgado-de-salvar-tortugas-a-transformar-el-pais/

BARRERA, J. (2021). Futuro y Hagamos, a prueba. *El Informador.* En https://www.informador.mx/ideas/Futuro-y-Hagamos-a-prueba-20210618-0015.html

BOLOS, S. (2003). *Organizaciones sociales y gobiernos municipales*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.

CORNEJO, R. (2015). Wikipolítica, Kumamoto y el voto del descontento: un experimento audaz. *Nexos*. En https://www.nexos.com.mx/?p=26814

CORONA, S. (2015). Así derrotó Kumamoto a los grandes partidos mexicanos. *El País*. En https://elpais.com/internacional/2015/06/10/actualidad/1433965144_500663.html

CORONA, S. (2015). El candidato mexicano que sólo necesita 500 dólares. *El País*. En https://elpais.com/internacional/2015/05/07/actualidad/1430959832_439799.html

CORONA, S. (2018). Wikipolítica, El Caballo de Troya. *El País.* En https://elpais.com/internacional/2018/02/09/mexico/1518204823_835658.html

ESTRADA CORTÉS, J. (2017). Pedro Kumamoto y la hora de los ciudadanos. *Magis*, 459, pp. 28-35.

Futuro (2020). *Plan de Acción*. Guadalajara.

GIL, M. (2018). Arzobispo Emérito de Guadalajara pide no apoyar a Kumamoto. *Monitor Expreso.* En https://www.monitorexpresso.com/arzobispo-emerito-de-guadalajara-pide-no-apoyar-a-kumamoto-video/

HUERTA, J. C. (2021). Amenazan con una cabeza de cerdo a Pedro Kumamoto, candidato a alcalde de Zapopan. *El Financiero*. En https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2021/05/17/amenazan-con-una-cabeza-de-cerdo-a-pedro-kumamoto-candidato-al-gobierno-de-Zapopan/

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (2015). Resultados del Proceso Electoral Local. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. En http://www.iepcjalisco.org.mx/resultados-electorales

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (2021). Resultados del Proceso Electoral Local. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. En https://www2.iepcjalisco.org.mx/tablero-electoral-2021/?page_id=1307

MORA, Y. (2019). Wikipolítica anuncia la conformación de nuevo partido político. *El Informador*. En https://www.informador.mx/jalisco/Wikipolitica-anuncia-la-conformacion-de-nuevo-partido-politico-20190131-0130.html

RÍOS, J. (2021). *El Fenómeno Kumamoto*. Guadalajara: Keli Ediciones.

Semblanzas

Coordinadores



David Gómez-Álvarez

Posdoctor en Planeación del Desarrollo por el Massachusetts Institute of Technology, doctor en Administración Pública por la New York University, maestro en Políticas Públicas por la London School of Economics y licenciado en Política y Administración Pública por El Colegio de México. Ha sido consultor para organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID, el PNUD y ONU-Habitat. Ha ocupado cargos de alto nivel en sector público, ha participado en iniciativas de la sociedad civil y fue académico del ITESO. Es investigador de la Universidad de Guadalajara, integrante del SNI nivel I y director ejecutivo de Transversal Think-Tank. Es especialista en política y gestión pública.



Mónica Montaño Reyes

Doctora en Ciencia Política por el Istituto Italiano di Scienze Umane. Profesora-investigadora en la Universidad de Guadalajara. Pertenece al SNI. Coordinadora general del "Observatorio Político Electoral" de la Universidad de Guadalajara y el Grupo de Investigación "Élites en América Latina" de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Ha escrito diversos libros en temas sobre comportamiento político, élites, candidaturas y congresos locales.



Ruth Elizabeth Prado Pérez

Doctora en Gobierno y maestra en Relaciones Internacionales por la University of Essex y maestra en Estudios Diplomáticos por la Academia Diplomática del Instituto Matías Romero. Integrante del SNI, nivel I. Especialista en estudios políticos subnacionales; durante los últimos años ha trabajado el caso de Jalisco abordando igualdad sustantiva en el Congreso Estatal,

elecciones y paridad, violencia política contra las mujeres y cultura política en Jalisco. Profesora-investigadora en el Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO desde 2009.

Prefacio



María Marván Laborde

Doctora y maestra por la New School for Social Research y licenciada en Sociología por la UNAM. Especialista en democratización del sistema político mexicano, sistema electoral y sistema de partidos, derecho a la información, transparencia gubernamental y rendición de cuentas. Fue Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Fue consejera del IFE. Ha sido catedrática en diversas instituciones de educación superior como son la UNAM, el ITAM, la Universidad de Guadalajara, el ITESO y la UP. Investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y es integrante del SNI desde 2014. Presidenta del Consejo Rector de Transparencia Mexicana desde 2015.

Autores



Adrián Acosta Silva

Doctor y maestro en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por FLACSO y licenciado en Sociología por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Integrante del SNI, nivel III. Especializado en políticas de educación superior, el estudio comparado de los procesos de cambio institucional y el gobierno, la gobernabilidad y la gobernanza de los sistemas de educación superior. Es autor de ocho libros y coordinador y coautor de otros catorce. Ha publicado 42 artículos de investigación en revistas especializadas nacionales e internacionales, así como varias reseñas, ensayos y notas de investi-

gación. Coordinador académico del proyecto Jalisco a Futuro 2030, en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara.



Adriana Fernández

Maestrante en Estudios de Género por el IHAC, y abogada por el Centro de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Especializada en Derechos Humanos y en Derechos Político Electorales de las Mujeres, activista y feminista. Presidenta de Gestión Cuatro y Coordinadora de la Red de Mujeres del Distrito 05 en Jalisco. Reconocida como Mujer del Año Líder Social 2017 por el Gobierno de Puerto Vallarta. Consejera Electoral Distrital del Distrito 05 del INE en el estado de Jalisco para los Procesos Electorales Federales 2017-2018, 2020-2021 y 2022. Certificada por el Estándar de Competencia EC0500.



Alberto Arellano Ríos

Doctor en Ciencias Sociales por el CIESAS. Profesor-investigador en El Colegio de Jalisco. Integrante del SNI, nivel II. Pertenece a diferentes redes académicas y grupos de investigación. Especialista en análisis político, gobiernos locales y políticas públicas. Sobre estos tópicos es autor de ocho libros, coautor en tres y coordinador de nueve obras colectivas. También tiene 25 capítulos y 45 artículos publicados en diversas revistas académicas nacionales e internacionales.



Alberto Bayardo Pérez Arce

Doctor en Ciencias Económico Administrativas con especialidad en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara, maestro en Política y Gestión Pública por el ITESO y licenciado en Filosofía por la UNIVA. Es especialista en temas legislativos, de políticas públicas y de derechos humanos. Coordinador del Observatorio Legislativo ITESO desde 2007.



Alfonso Hernández Valdez

Doctor y maestro en Ciencia Política por la University of Chicago, maestro en Políticas Públicas por el ITAM, ingeniero industrial por el ITESO. Profesor e investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos de esta última desde 1998. Especializado en anticorrupción, gobernanza y políticas públicas, transparencia y federalismo.



Andrea Bussoletti

Doctor en Ciencias Históricas y Sociales por la Universidad de Florencia. Ganador del Premio Firenze University Press en 2014. Profesor en el Departamento de Estudios Políticos en la Universidad de Guadalajara. Integrante del SNI, nivel I. Coordinador de la línea de investigación Partidos Políticos del Observatorio Político-Electoral de la Universidad de Guadalajara y líder del Grupo de Investigación Partidos Políticos de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.



Anna Karolina Chimiak

Maestra en Derecho y en Ciencias Políticas por la Adam Mickiewicz University. Becada en el Programa Erasmus en la Universidad Complutense de Madrid. Ha colaborado con Peace Brigades International, el Instituto de Derechos Humanos en Moldavia. Codirectora del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo. Coautora de diversas publicaciones.



Carlos Aguirre Arias

Maestro en Comunicación Estratégica por la Universidad Panamericana y politólogo por la Universidad de Guadalajara. Fue asesor en el Senado y en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana en el estado de Jalisco. Director ejecutivo de Participación Ciudadana y Educación Cívica de ese instituto. Ponente en diversos congresos de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Ha escrito diversos artículos sobre redes sociales y comunicación política en revistas indexadas. Coordinador del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes, Cimtra a nivel nacional y en el estado de Jalisco. Cofundador del Obser-

vatorio del Sistema Estatal Anticorrupción. Colaborador en LJA.mx y en Tercera Vía. Profesor en la Universidad Panamericana y en la Universidad de Guadalajara.



David Pérez Rulfo

Licenciado en Administración de empresas con especialidad en Gestión y Liderazgo Universitario por la Organización Universitaria Interamericana, en donde obtuvo el premio "Gilles Boulet". Fue presidente de Comunalia, de CIDES y del Comité de la Ley de Fomento a las Organizaciones de las Sociedad Civil del Estado de Jalisco. Fue miembro del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, del Consejo Social del BID y del Consejo de la AMEXCID. Director de Corporativa de Fundaciones A.C. y miembro del consejo directivo de Cemefi.



David Ricardo González Ruiz

Licenciado en Gestión Pública por el ITESO. Analista político. Ha sido integrante del programa de pensamiento progresista de la Fundación Friedrich Ebert. Fue asesor en la campaña presidencial de Andrés Manuel López Obrador en 2018. Cocoordinador del Encuentro Internacional de Gobierno y Sociedad Civil en la FIL Guadalajara. Ha publicado en la revista *Nexos* y ocasionalmente en el diario *Reforma*.



Darwin Franco Migues

Doctor en Educación por la Universidad de Guadalajara. Integrante del SNI, nivel I. Especializado en el análisis de las desapariciones y los procesos de búsqueda de quienes tienen un ser querido desaparecido. Actualmente dirige el medio digital independiente ZonaDocs.



Diego Petersen Farah

Licenciado en Comunicación por el ITESO. Ha dedicado su vida al periodismo como reportero, columnista y director de medios. Colaborador de diversos medios, entre ellos W Guadalajara, donde conduce el programa "Hacia las cosas Jalisco", Canal 44 y Mega Canal. Su columna "En tres patadas". Se pu-

blica todos los días en *El Informador* y el sitio web de *Nexos*. Ha sido conferencista en congresos nacionales e internacionales de periodismo y comunicación. Ha publicado tres novelas: *Los que habitan el abismo, Casquillos Negros* y *Malasangre*.



Dolores del Carmen Chinas Salazar

Abogada y posdoctora en el Doctorado Interinstitucional en Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit, doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara, maestra en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Latinoamericanos. Profesora de tiempo completo en la Universidad de Guadalajara y docente en el ITESO. Fue coordinadora del laboratorio de conocimiento "Visiones de Paz" del Centro de Estudios Latinoamericanos Avanzados. Coordina el Comité de Análisis en Materia de Desaparición de Personas de la Universidad de Guadalajara.



Eduardo Rosales Castellanos

Maestro en Administración Pública por Harvard, en Políticas Públicas por Princeton y en Política y Gestión Pública por el ITESO; en Gobierno y Tecnología por la Universidad Camilo José Cela, ingeniero industrial por la Universidad Autónoma de Guadalajara, y certificado en Gobierno Digital y Valor Público por Harvard. Fue diputado, regidor y dirigente del PAN. Fue Subsecretario de Gobierno y Coordinador de Planeación en el Gobierno de Jalisco. Fue asistente de investigación en Princeton e instructor del George Washington University. Profesor de asuntos públicos en el ITESO y en la Universidad de Guadalajara. Ha colaborado en medios de comunicación haciendo análisis político, de innovación y tendencias. Se dedica a la consultoría pública y privada desde 2013.



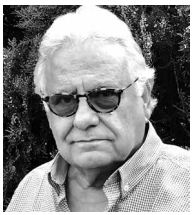
Enrique Toussaint

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Guadalajara y pasante de la maestría en Ciencia Política por la misma casa de estudios. Conductor de Imagen Jalisco y articulista del periódico *Milenio*. Participa en programas de análisis político en televisión. Socio y fundador de la empresa de podcast 40 Decibeles y de Think Tank Doxa.



Fátima López

Abogada y maestra en Derecho Corporativo por la Universidad de Guadalajara, maestra en Derechos Humanos y Paz por el ITESO. Especialista en erradicación de la violencia contra mujeres y políticas públicas para la igualdad de género. Ha sido directora del área Estrategia de Comunicación y Difusión en Conavim, y del área de Violencia Política en razón de Género del TEPJF. Consultora independiente de Unicef. Fundadora de la Organización Magistrada, y cocoordinadora del Observatorio de Designaciones Públicas con perspectiva de género y de la Red Nacional Abogadas Violetas. Consultora para la elaboración del protocolo para atención a víctimas de feminicidio en Jalisco, capacitadora del Poder Judicial Jalisciense y encargada de la capacitación de Juzgar con perspectiva de género para la Fiscalía Estatal de Jalisco.



Francisco de Jesús Aceves González

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y el CIESAS Occidente. Integrante del SNI, nivel II. Profesor-investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Integrante del Cuerpo Académico Consolidado "Globalización, Espacio Público e Identidad". Integrante de la Junta Académica del Doctorado en Ciencia Política. Autor de más de 70 artículos y capítulos publicados en libros y revistas especializadas. Consejero Editorial de revistas especializadas como *Comunicación y Sociedad*, *Global Media Internacional* y *Anuario de la Comunicación*.



Igor Israel González Aguirre

Doctor en Ciencias Sociales. Integrante del SNI, nivel I. Profesor-investigador en el Departamento de Estudios sobre Movimientos Sociales en la Universidad de Guadalajara. Especializado en la investigación de la cultura política y la violencia, sobre todo con respecto al papel que en ello desempeñan las y los jóvenes. Autor de diversos libros. Columnista de "Todo es lo que parece" en ZonaDocs: periodismo en resistencia.



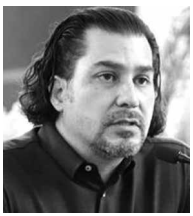
Jaime Barrera

Maestría en Comunicación estratégica por la Universidad Panamericana y licenciado en Ciencias de la Comunicación por el ITESO. Periodista de prensa, radio y televisión. Fue reportero de Radio Universidad y Noticentro. Corresponsal del periódico *El Norte* y *Reforma* en el occidente del país. Editor fundador del periódico *Mural*. Director editorial del Grupo Milenio en Jalisco y catedrático de periodismo en el ITESO, la UNIVA y la Universidad Panamericana. Actualmente es coordinador editorial de *El Informador* y autor de la columna "Radar" que se publica en este último periódico de lunes a viernes. Conductor en el noticiero nocturno de Televisa Guadalajara e integrante del programa de líderes de opinión "Con todo respeto" en el Canal 44 de la Universidad de Guadalajara.



Jaime Severino

Maestro en Gestión y Política Ambiental por la Yale University, e Ingeniero Ambiental por el ITESO. Ha trabajado en la conservación y uso sustentable de los ecosistemas tanto a nivel local, nacional e internacional, principalmente en el diseño, implementación y evaluación de instrumentos de política pública ambiental y de desarrollo. Especializado en la formulación e implementación de estrategias nacionales y subnacionales para reducir las emisiones provenientes de la deforestación y degradación forestal, así como en el diseño de instrumentos de política pública vinculada al cambio climático a nivel local y subnacional.



Jesús Ibarra Cárdenas

Doctor en Derecho Público y Método Jurídico por la Universidad de Alicante, maestro en Argumentación Jurídica por la misma institución, maestro en Ciencias Sociales y licenciado en Estudios Políticos por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador en el Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO. Preside el Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. Columnista en el periódico *Mural*. Imparte las asignaturas de Argumentación e Interpretación Jurídica, Filosofía del Derecho y Derecho Constitucional. Especialista en razonamiento judicial, control de la corrupción y los derechos humanos. Es miembro del SNI, nivel I.



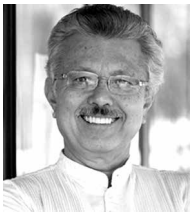
Jorge Federico Eufracio Jaramillo

Doctor en Ciencia Social con Especialidad en Sociología por El Colegio de México, maestro en Estudios sobre la Región por El Colegio de Jalisco y licenciado en Geografía y Ordenación Territorial por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador del ITESO. Adscrito al Centro Interdisciplinario para la Formación y la Vinculación Social. Integrante del SNI, nivel I.



Jorge Ramírez Plascencia

Jefe del Departamento de Sociología y Profesor-investigador en la Universidad de Guadalajara. Ha sido asesor parlamentario y director del Centro de Estudios Estratégicos de la propia universidad. Participa en la observación de temas públicos, especialmente en materia de desaparición de personas. Especialista en capital social, organizaciones no lucrativas, así como metodología y teoría sociales. Se ha interesado por estudiar la relación del crimen organizado con la desaparición forzada de personas, tema sobre el que tiene publicaciones en curso.



José Bautista Farías

Maestro en Política y Gestión Pública por ITESO. Hace trabajo Social en la UNAM. Ha coordinado diplomados, seminarios y talleres en Participación Ciudadana y Contraloría Social. Académico en el Centro Interdisciplinario para la Formación y la Vinculación Social, del ITESO desde 1995. Ha participado como conferencista y ha publicado diversos artículos en libros y revistas sobre transparencia, rendición de cuentas, entre otros. Fundador de Ciudadanos por Municipios Transparentes y Ciudadanos por la Integridad Pública. Integrante de la Academia Mexicana de Derecho a la Información, capítulo Jalisco.



José Rubén Alonso González

Docente y miembro del Consejo Editorial de la revista *Querens* en la UNIVA. Integrante del Consejo Consultivo del ITEI en representación de la UNIVA y del Consejo Consultivo del Semanario de la Arquidiócesis de Guadalajara. Escribe desde 2000 la columna "Apuntes" en el periódico *Milenio* Jalisco. Fue periodista los periódicos *Siglo 21* y *Público* Milenio, coconductor del programa

"Cosa pública" en Notisistema, director de Políticas Públicas en Transparencia y director general de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Jalisco, y Secretario Técnico de la Comisión Edilicia de Transparencia del Ayuntamiento de Guadalajara.



Julio Alejandro Ríos Gutiérrez

Maestro en Transparencia y Protección de Datos Personales, abogado y licenciado en Periodismo. Conductor en Canal 44, analista en Imagen Radio y profesor en la Licenciatura y Maestría en Periodismo Digital de la Universidad de Guadalajara. Ha sido jefe de Información en *La Jornada* Jalisco, corresponsal de Grupo Radio Centro y conductor del Sistema Jalisciense de Radio y Televisión, entre otros medios escritos y electrónicos. Autor de diversos libros.



Laura Aritmética Jaime Oliver

Maestra en Estudios Filosóficos, con especialidad de filosofía política por la Universidad de Guadalajara y licenciada en Estudios Políticos y Gobierno por la misma institución. Profesora en la licenciatura en Estudios Políticos y Gobierno. Cocoordinadora de la línea de Participación y Ciudadanía del Observatorio Electoral de la Universidad de Guadalajara. Especializada en protestas sociales y mecanismos de democracia directa.



Laura Castro Golarte

Doctora en Historia por la Universidad de Guadalajara, maestra en Historia de México, y licenciada en Estudios Políticos y de Gobierno. Fue reportera, editora y jefa de información en *El Informador*; productora y conductora de dos programas en Radio Metrópoli: "Buenas noches Metrópoli" y "Forma y fondo". Autora de cientos de artículos, notas, reportajes y entrevistas, así como de una media docena de libros. Actualmente es docente en ITESO y autora de la columna "Continuum" en el periódico *Semanario*.



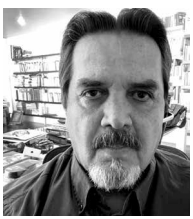
Lucía Almaraz Cázares

Doctora en Derecho y maestra en Administración de Justicia y Seguridad Pública, diplomada en diversas áreas. Coautora de diversos libros. Fue Coordinadora de asesores de la Dirección General de Seguridad Pública del estado, coordinadora del Centro de Inteligencia y Comunicaciones, asesora de proyectos especiales y transparencia. Integrante del CPS 2018-2020, presidenta del Consejo Técnico Ciudadano de la Fiscalía Estatal 2018-2020, docente de cátedra de la UNIVA y del ITESO.



Manuel Baeza

Licenciado en Ciencias de la Comunicación en el ITESO. Fue periodista en el semanario *Paréntesis Regional* y en el diario *Siglo 21*. Fue miembro del equipo fundador del diario *Público*. Ha sido director editorial de los diarios *Provincia*, *Milenio* Hidalgo, y *Criterio*. Colaborador del semanario *Newsweek* en Español. Director Editorial de *Milenio* Jalisco desde 2018.



Marco Antonio Cortés Guardado

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara, y maestro en Sociología por el CIESAS México. Profesor-Investigador de tiempo completo en la Universidad de Guadalajara. Director del Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Especializado en globalización y espacio público, valores y conductas políticas y sociales. Autor de numerosas publicaciones, entre libros y artículos en revistas especializadas, donde se abordan temas relacionados con la cultura política, los valores e identidades sociales, la conducta política y el comportamiento electoral.



Melissa Amezcua Yépiz

Doctorante en Sociología por The New School for Social Research. Profesora-investigadora en el Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Cocoordinadora de la línea Participación y Ciudadanía del Observatorio

de Procesos Políticos y Electorales de la Universidad de Guadalajara y directora del Comité Estatal Jalisco de la AMECIP. Especializada en teoría e historia de la democracia, representación política y participación.



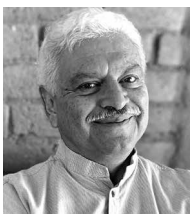
Omar Esteban Macedonio Maya

Doctorando en Ciencias Políticas en la Universidad de Guadalajara, maestro en Ciencia Política y licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la misma universidad. Ha publicado diversos trabajos y libros. Ha trabajado su profesión en el ámbito académico y en la administración pública del estado de Jalisco.



Paul Alcántar Arteaga

Doctorando en Historia Aplicada en el CIDE y maestro en Política y Gestión Pública por el ITESO. Profesor de cátedra de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey. Especialista en historia de los movimientos sociales, historia de la liberación lésbica-homosexual en América Latina e historia de las instituciones y partidos políticos en México. Coordina el Consejo Técnico de TÓMALA.



Roberto Castelán Rueda

Doctor en Historia por la Université Paris I (Panthéon-Sorbonne) y licenciado en Sociología por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara. Especializado en historia de las religiones, historia política, historia cultural e historia de las ideas. Autor de diversos libros.



Rocío del Carmen Morgan Franco

Maestrante en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara y licenciada en Ciencias de la Comunicación por el ITESO. Docente en la Universidad de Guadalajara. Fue diputada federal de las LVII y LX legislaturas, donde participó en el impulso de la llamada reforma de medios. Socia fundadora de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, capítulo Jalisco. Colaboró en los libros *Derechos de la Audiencias*, de la Universidad Panamericana; *Reforma de los medios*, de la Cámara de Diputados y en la revista *Caja de Cristal*, editada por el ITEI.



Rutilo Tomás Rea Becerra

Doctor en Estudios Regionales por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador en el Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno y del Centro Universitario de la Ciénega, así como del ITESO. Ha participado en la publicación de artículos en revistas nacionales e internacionales sobre temas de Democracia, Estado y Poder. Presidente de la Academia de Economía durante varios periodos. Ganador del Reconocimiento "Jorge Cereceda" como mejor profesor. Cuenta con el reconocimiento al perfil PROMEP (PRODED). Integrante del Cuerpo Académico historia y culturas regionales y de la Red de Gobernanza Metropolitana.



Sonia Serrano Íñiguez

Maestra en Periodismo de Investigación de Quinto Elemento Lab, licenciada en Derecho por la Universidad de Guadalajara, becaria del International Women's Media Foundation y becaria del International Visitor Leadership Program On Edward R. Murrow Program for Journalists-Research and Investigation. Conductora del noticiario matutino de Canal 44 y Radio Universidad de Guadalajara. Coordinadora de la Unidad de Investigaciones Especiales de *El Diario NTR Guadalajara* y conductora de la segunda emisión del noticiario Informativo NTR. Columnista del periódico virtual *El Respetable* (2013). Cuenta con el reconocimiento ciudadano François Marie Arouet Voltaire por investigaciones en contra de la corrupción (2014), el premio Irene Robledo a mujeres destacadas de la ciudad de Guadalajara (2019), el premio Francisco Tenamaxtli en Derechos Humanos, el premio Latinoamericano de Periodismo de Investigación "Javier Valdez" (2020) y fue finalista del premio Gabo (2020) por el trabajo colaborativo Los Explotadores del Agua.



Susana Ochoa

Política feminista. Fundadora de Wikipolítica Jalisco. Columnista para distintos medios. Ha acompañado procesos de candidaturas progresistas en Brasil y Colombia. Consejera política y fundadora de Futuro, partido local en Jalisco. Fue candidata al Congreso local.



Ulises Vargas Gutiérrez

Doctor en Ciencia Política y maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Especializado en crimen organizado y la violencia homicida. Autor de distintos artículos académicos. Profesor en el Centro Universitario de Tlajomulco de la Universidad de Guadalajara.



Virginia Romero Jiménez

Maestra en Publicidad y Comunicación Corporativa por la Universidad Autónoma de Guadalajara, y licenciada en Mercadotecnia por la Universidad de Guadalajara. Fue la primera mujer en dirigir Coparmex en Jalisco. Ha cursado diversos estudios sobre organismos empresariales, productividad, innovación, entre otros. Se ha desempeñado como especialista en proyectos de cooperación internacional, además como instructora para organismos empresariales en la Organización Internacional del Trabajo. Consejera editorial para medios escritos en temas de negocios. Analista política y económica para diversos medios de comunicación.



Yasodhara Silva Medina

Doctora en Ciencias Sociales, con especialidad en Sociología por la Universidad de Guadalajara, y maestra en Política y Gestión Pública por el ITESO. Fue becaria de la Fundación Carolina en la Universidad de Salamanca. Profesora del Doctorado en Ciencias Sociales del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades e integrante de la Junta Académica de la Maestría en Ciencias Sociales. Profesora del Departamento de Estudios Socioculturales, del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos, del Departamento de Psicología, Educación y Salud, así como de la Maestría en Renovación Sustentable de la Ciudad en el ITESO. Especializada en desigualdad y políticas sociales. Directora asociada de Demoskópica México. Fue investigadora de México en el Programa Internacional de Encuestas Sociales de 2003-2011.

Gestión de contenidos



Ariadna Leñero Gómez

Licenciada en Ciencias de la Comunicación por el ITESO. Se especializa en cuestiones de diseño, creación de contenidos y narrativas. Ha sido asistente editorial en la Editorial de la Universidad de Guadalajara, Community Manager de Maquinaria Leñero y becaria de investigación de la Dra. Alina Peña Iguarán para el proyecto Arte, memoria y biopolítica en el ITESO. Actualmente es coordinadora de Comunicación y Diseño en Transversal Think Tank.



Calep Pimienta González

Licenciado en Ciencias Políticas por el ITESO. Especializado en el campo de las políticas públicas, la transparencia e integridad, política fiscal, materia ambiental, así como en asuntos sobre análisis de datos y sus posibilidades para comprender y contribuir a un esquema de igualdad de oportunidades para las personas.



Mariana Peregrina Espinosa de los Monteros

Licenciada en Relaciones Internacionales por el ITESO. Desde 2016 ha trabajado en organizaciones de la sociedad civil promoviendo los derechos humanos, el desarrollo sustentable, la perspectiva de género y políticas anticorrupción en Jalisco. Ha sido coordinadora de Vinculación e Incidencia en TECHO Jalisco, analista de Políticas Públicas e Internacionalización en el Gobierno de Tlajomulco, asistente de Investigación del Dr. Alejandro Anaya-Muñoz, y consultora de Comunicación y Estrategia Política en el proceso electoral de 2021 en Nuevo León. Se desempeña como coordinadora de Proyectos, Vinculación e Internacionalización en Transversal Think Tank.



Felipe Medel Terrones

Licenciado en Administración Gubernamental y Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara, con especialidad en Gobierno Metropolitano. Ha participado como becario y asistente de investigación en el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno IIPPG-Universidad de Guadalajara. Coordinador de Investigación en el Centro de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas A.C., Transversal Think Tank.

Jalisco a medio camino
BALANCE PARCIAL 2018-2022
VOLUMEN II. INSTITUCIONES Y ACTORES POLÍTICOS ESTATALES

Se terminó de editar en febrero de 2023
en las oficinas de la Editorial Universidad de Guadalajara,
Ingeniero Hugo Vázquez Reyes 39, interior 32-33, Industrial los Belenes,
45150, Zapopan, Jalisco.

En la formación de este libro se utilizaron las familias tipográficas Arno Pro,
diseñada por Robert Slimbach, y Ubuntu, diseñada por Dalton Maag.