

**Jalisco a futuro 2050**

# **Jalisco mañana**



**Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática**



Ricardo Villanueva Lomeli  
**Rectoría General**

Héctor Raúl Solís Gadea  
**Vicerrectoría Ejecutiva**

Guillermo Arturo Gómez Mata  
**Secretaría General**

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**

**Primera edición, 2024**

**Coordinación general**  
César Omar Avilés González

**Coordinación académica y edición**  
Adrián Acosta Silva  
Sandra Judith Gómez González

© **Textos**

César Omar Avilés González, Adrián Acosta Silva, Mauricio Merino Huerta, Paula Ramírez Höhnne, Héctor Raúl Solís Gadea, Mónica Montañó Reyes, Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez, David Gómez Álvarez Pérez, María Azucena Salcido Ledezma, Gilberto Ramón Guevara Niebla, Edson Eduardo Navarro Meza, Juan Carlos Silas Casillas, Jordi Planas Coll, José Navarro Cendejas, María Isabel Enciso Ávila, Dulce María Zúñiga Chávez, Francisco Estrada Medina, Cristina Guadalupe Palomar Vereá, Enrique Provencio Durazo, Antonio Sánchez Bernal, Moisés Alejandro Alarcón Osuna, Carlos Eduardo Barba Solano, César Augusto Ricardi Morgavi, José Igor Israel González Aguirre, David López García, Luz Orieta Rodríguez González, Francisco Javier López Ballesteros, Nancy García Vázquez, Antonio Ruiz Porras, Javier Emmanuel Anguiano Pita, María Julia Carabias Lillo, Sergio Graf Montero, Eduardo Santana Castellón, Patricia Noemi Vargas Becerra, Edith Yolanda Gutiérrez Velázquez, Alejandro Isidoro Canales Cerón, Alfredo de Jesús Celis de la Rosa, Enrique Cabrero Mendoza, Claudia del Carmen Díaz Pérez, Yolanda Martínez Mancilla, Sandra Judith Gómez González, Sergio López Ayllón, José Antonio Caballero Juárez, Jorge Ramírez Plascencia, Marcos Pablo Moloznik, Arturo Villarreal Palos.

 **CENTRO DE ESTUDIOS  
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO**

César Omar Avilés González  
**Dirección**

Adrián Acosta Silva  
**Coordinación del proyecto  
Jalisco a Futuro**

Eduardo Garibaldi Álvarez  
**Jefatura de la Unidad de Estudios de  
Opinión, Actitudes y Valores**

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

**D.R. © 2024, Universidad de Guadalajara**



Ingeniero Hugo Vázquez Reyes 39  
interior 32-33, Industrial los Belenes  
45150, Zapopan, Jalisco  
editorial.udg.mx  
publicaciones.udg.mx

ISBN Obra completa 978-607-581-189-5  
ISBN Vol. II. 978-607-581-191-8  
DOI de libro completo: <https://doi.org/10.32870/9786075811918>  
DOI eje 1: <https://doi.org/10.32870/9786075811918.v02e01>

Mayo de 2024

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>

# Índice

- 9**     **Presentación**  
César Omar Avilés González
- 11**    **Introducción. Jalisco 2050: una política para el futuro**  
Adrián Acosta Silva
- 39**    **Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática**
- 43**    **Escenarios imaginarios sobre el futuro  
del gobierno y la democracia**  
Mauricio Merino Huerta
- 65**    **El expediente electoral de Jalisco**  
Paula Ramírez Hóhne
- 87**    **El futuro de la democracia no está escrito**  
Héctor Raúl Solís Gadea
- 115**   **Los partidos políticos**  
Mónica Montaña Reyes
- 141**   **El futuro del gobierno digital**  
Edgar A. Ruvalcaba-Gómez
- 171**   **El futuro de la burocracia**  
David Gómez-Álvarez  
Azucena Salcido
- 189**   **Eje 2. Cohesión social para el desarrollo**
- 193**   **Educación y cohesión social**  
Gilberto Guevara Niebla
- 211**   **¿Está maldito el futuro de la educación  
media y superior en Jalisco?**  
Eduardo Navarro Meza

- 243 La educación básica**  
Juan Carlos Silas Casillas
- 277 La relación entre educación y trabajo**  
Jordi Planas Coll  
José Navarro Cendejas  
María Isabel Enciso Ávila
- 315 Perspectivas de las políticas culturales**  
Dulce María Zúñiga  
Francisco Estrada
- 331 El orden de género del futuro**  
Cristina Palomar Vereá
- 365 Eje 3. Prosperidad y bienestar**
- 369 El futuro económico de México**  
Enrique Provencio Durazo
- 393 Perspectiva de la economía**  
Antonio Sánchez Bernal  
Moisés Alarcón Osuna
- 423 El futuro de las desigualdades**  
Carlos Barba  
César Augusto Ricardi Morgavi
- 463 Futuros inciertos de la juventud de mediados del siglo XXI**  
Igor Israel González Aguirre
- 489 Tendencias en la evolución de la estructura urbana e implicaciones para la calidad de vida**  
David López-García
- 513 El sector rural. Consideraciones para su futuro**  
Luz Orieta Rodríguez González  
Francisco J. López Ballesteros
- 541 Desempeño económico 2023-2060. Una propuesta metodológica**  
Antonio Ruiz Porras  
Nancy García Vázquez  
Javier Emmanuel Anguiano Pita

## **581 Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio**

### **585 Retos hacia un futuro sustentable**

Julia Carabias Lillo

### **607 El medioambiente. Acciones hoy por un mañana posible**

Sergio Graf Montero

Eduardo Santana Castellón

### **655 El futuro de la población. Hacia un nuevo ciclo demográfico**

Patricia Noemí Vargas Becerra

Edith Y. Gutiérrez Vázquez

Alejandro I. Canales

### **703 La salud. Desafíos, tendencias y prospectiva**

Patricia Noemí Vargas Becerra

Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

## **735 Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación**

### **739 La política de ciencia y tecnología en el futuro de México. La agenda pendiente**

Enrique Cabrero Mendoza

### **767 Desafíos, escenarios y trayectorias de la innovación**

Claudia Díaz

### **795 La estrategia digital**

Yolanda Martínez Mancilla

Sandra Judith Gómez González

## **823 Eje 6. Seguridad pública y justicia penal**

### **827 El futuro de la seguridad y la justicia en México**

Sergio López Ayllón

José Antonio Caballero Juárez

### **857 El futuro de la violencia organizada**

Jorge Ramírez Plascencia

### **877 La seguridad pública. Futuro y escenarios**

Marcos Pablo Moloeznik

### **903 El futuro de la seguridad pública y la justicia penal**

Arturo Villarreal Palos

**923 Conclusiones**

***Jalisco mañana.* Consideraciones finales,  
escenarios y recomendaciones**

Adrián Acosta Silva

**1051 Autores**

# Presentación

— César Omar Avilés González

El proyecto Jalisco a Futuro (JAF) es resultado de la iniciativa formulada en 1998 por el licenciado Raúl Padilla López (1954-2023) para convertirlo en uno de los ejes distintivos del trabajo institucional del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED) de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Desde hace un cuarto de siglo, JAF se ha consolidado no solo como uno de los proyectos pioneros de prospectiva en el estado, sino que también ha contribuido con diagnósticos profundos y propuestas específicas para el desarrollo de la economía, la cultura, la política y la sociedad de Jalisco.

En tres ejercicios previos (1999, 2013 y 2019), el proyecto ha hecho aportaciones valiosas en distintos campos de la acción pública en la entidad. Mediante la invaluable y generosa colaboración de un equipo multidisciplinario de académicas y académicos universitarios, JAF se ha convertido en un referente de los estudios sobre los diversos problemas del desarrollo contemporáneo de los jaliscienses, a través de la aplicación de distintos enfoques y metodologías dirigidas no solo a comprender la complejidad de dichos problemas, sino también a identificar prioridades estratégicas y acciones puntuales para resolverlos. En ese sentido, JAF no es solo un estudio académico dirigido a especialistas, sobre todo constituye un ejercicio dirigido a ciudadanos y gobernantes motivado por el interés de examinar a fondo los problemas sociales contemporáneos desde una perspectiva de política y acción pública.

*Jalisco a futuro 2050* es el cuarto ejercicio de actualización del proyecto iniciado a finales del siglo XX. Nuevamente, un amplio y representativo grupo de académicas y académicos fue convocado para actualizar datos, evolución de problemas, déficits acumulados y emergentes, así como logros alcanzados a lo largo del siglo XXI. Asimismo, es un esfuerzo de prospectiva estratégica dirigido a la identificación de los posibles escenarios futuros de los distintos campos de la acción pública organizada, ubicando como horizonte temporal de referencia el año 2050. Los

múltiples cambios políticos, sociales, económicos y tecnológicos experimentados a lo largo del último cuarto de siglo en Jalisco se combinaron con un evento de dimensiones, alcances y profundidad sin precedentes en la historia moderna del país y del mundo: la pandemia provocada por la irrupción súbita de la covid-19. En muchos sentidos, la crisis pandémica alertó nuevamente a científicos, gobiernos y sociedades sobre los riesgos del presente que pueden alterar de manera significativa los escenarios del futuro.

El futuro no está escrito. El futuro es una construcción humana compleja, conflictiva y contradictoria, siempre sujeta al principio de incertidumbre. Pero el conocimiento es la base para reducir los umbrales del azar, de la fortuna y de lo inesperado en las trayectorias humanas, un esfuerzo racional encaminado a proveer de información e imaginación la construcción de escenarios favorables o menos riesgosos para la vida en sociedad. Esta es la premisa básica de *Jalisco mañana*. En las páginas de este libro se encuentra una combinación de datos, ideas y propuestas encaminadas para reimaginar los posibles futuros de Jalisco, pero también para identificar las acciones y políticas que puedan fortalecer la prosperidad, la democracia y el bienestar de la sociedad en los años por venir. En otras palabras, y para decirlo en breve, es una apuesta para construir un mejor futuro para las y los jaliscienses del siglo XXI.



# Introducción.

## Jalisco 2050: una política para el futuro

— Adrián Acosta Silva\*

Pensar el futuro es invariablemente un ejercicio de reflexión, cálculo e imaginación. Se alimenta de emociones, expectativas y anhelos, de temores e ilusiones, de creencias y razones, de prejuicios y experiencias. Es una complicada labor intelectual que combina intuiciones y estimaciones, proyecciones y prospectivas, especulaciones y sospechas, conjeturas e hipótesis. Involucra el ejercicio del pensamiento crítico y el compromiso con la formulación de una idea, o ideas, sobre imágenes de escenarios futuros deseables o posibles, indeseados o catastróficos, utópicos o distópicos. En tiempos donde la incertidumbre gobierna el ánimo público, pensar en el futuro es un proceso y una herramienta intelectual necesaria para enfrentar la crónica ansiedad humana sobre la multiplicidad e inevitabilidad de las incertidumbres, pero también para impulsar la acción organizada de individuos, instituciones y sociedades.

En ejercicios anteriores del proyecto Jalisco a Futuro (JAF) (1999, 2013, 2019) se formularon diagnósticos actualizados, hipótesis de futuros, escenarios riesgosos, posibles o deseables, y propuestas específicas de acción para influir en la discusión pública y en las decisiones de gobierno. A través de metodologías diversas (*focus groups*, métodos *delphi*, talleres de prospectivas, proyecciones estadísticas, seminarios de discusión, enfoques de causalidad), cada uno de los ejercicios de actualización convocaron a decenas de especialistas, ciudadanos interesados, funcionarios gubernamentales, líderes empresariales, políticos y sindicales, organizaciones sociales, y académicos de distintas universidades de Jalisco, a reflexionar y aportar ideas, definir problemas y posibles soluciones para el desarrollo económico, político y social equilibrado de Jalisco. De manera extraordinaria, y a raíz de la crisis pandémica mundial que padecimos de manera especialmente aguda entre 2020

---

\* Agradezco el apoyo de la doctora Sandra Judith Gómez González, investigadora del CEED adjunta del proyecto JAF, en la elaboración de esta introducción.

y 2021, el proyecto JAF convocó a un grupo de expertos para realizar reflexiones de coyuntura para vislumbrar posibles escenarios futuros pospandémicos para Jalisco (Acosta y Avilés, 2021).

En todos los casos, y a pesar de las incertidumbres propias de una coyuntura crítica inédita, JAF es un ejercicio que parte de la premisa del valor público del conocimiento científico y técnico para el desarrollo sociocultural, económico y político de las sociedades contemporáneas. La información especializada y el conocimiento básico y aplicado que producen las universidades, centros y organizaciones del conocimiento tanto públicas como privadas son recursos valiosos para comprender y resolver los problemas de sociedades complejas. Permiten a gobiernos nacionales, estatales y locales, a organizaciones civiles, empresas y ciudadanos, orientar sus decisiones y políticas a partir del conocimiento disponible y sistemático de los problemas de la agenda social.

El nuevo proyecto de actualización de JAF parte de estos antecedentes, experiencias y premisas básicas. Para ello, se propuso desde comienzos del 2023 la organización de un ejercicio prospectivo que convocara nuevamente a algunas de las voces más lúcidas y reconocidas de nuestra sociedad para pensar, nuevamente, sobre el futuro. Se trata de un esfuerzo de reflexión que permita identificar posibles escenarios futuros de la sociedad jalisciense hacia el año 2050, pero también un nuevo ejercicio colectivo para explorar rutas y líneas de acción factibles para influir en las decisiones políticas y de políticas públicas que indiquen no solo los “qué” o los “por qué”, sino también los “cómo”, los “cuándo” y los “bajo qué condiciones” de la acción pública organizada.

Por “escenario” se entiende aquellas situaciones o configuraciones de fuerzas y factores que pueden o podrían caracterizar los rasgos básicos y los comportamientos potencialmente dominantes en los diversos campos, espacios y temas relevantes del futuro de Jalisco. Se asume que todo tipo de futuros probables o posibles son una articulación compleja de redes de problemas y soluciones en contextos de alta o baja incertidumbre. No se trata de formular pronósticos ni de adivinar futuros, sino de identificar tendencias y factores que pueden configurar “situaciones” de los diversos fenómenos sociales hacia el año 2050 en Jalisco. Desde este punto de vista, la formulación de escenarios futuros son fundamentalmente hipótesis de trabajo que contribuyen a señalar riesgos, soluciones y nuevos problemas para la acción pública en el ámbito estatal.

Pero siempre es conveniente tomar precauciones respecto al futuro. Una de ellas es asumir que el presente siempre está poblado de futuros,

es decir, que las fuerzas de cambio, de transformación o de destrucción del futuro ya están entre nosotros, y de su evolución o involución dependerá en buena medida el perfil del futuro de Jalisco. En sentido estricto, se pueden imaginar no uno sino varios posibles futuros jaliscienses en distintos ejes y temas, que podrán expresar la combinación de múltiples factores causales. Como en el presente y el pasado reciente, en esos futuros coexisten diversas fuerzas, tensiones y contradicciones, que imprimen diferentes lógicas de adaptación y comportamientos a la acción pública y la acción de los privados. Tienen que ver con la identificación de contextos, actores y estructuras que influyen o pueden influir en los diversos comportamientos individuales y colectivos. También cuentan factores causales como la fortaleza de las instituciones sociales, económicas y políticas, el perfil de las relaciones sociales, los grados de cohesión o los “clivajes” (brechas, fracturas) que caracterizan la vida en sociedad. La complejidad de la construcción del futuro requiere de la formulación de hipótesis de distintos tipos de futuros, prospectivas alimentadas por datos, por evidencias, pero también por ideas claras en los distintos campos de la acción social.

La prospectiva es algo muy distinto a la futurología. Mientras que este último campo se concentra en relatos metafísicos o pseudocientíficos sobre el porvenir, la prospectiva es una disciplina que se basa en probabilidades o posibilidades de ocurrencia de eventos futuros que pueden determinar el rumbo a mediano o largo plazo de sociedades y gobiernos. Los estudios prospectivos son de dos tipos: los estudios exploratorios y los estudios anticipatorios. Los primeros son de carácter estratégico y se concentran en identificar las tendencias, causas, fuerzas o factores del presente que influyen o pueden influir en la configuración de escenarios posibles, probables o indeseables en un horizonte temporal determinado. Los segundos son de carácter normativo, focalizados en el o los escenarios que son definidos como deseables y que deben o deberían ser alcanzados en algún punto temporal determinado. El nuevo proyecto de actualización de JAF se ubica en el primer tipo de estudios prospectivos: es un esfuerzo multidisciplinario de carácter exploratorio y estratégico, orientado a la configuración de escenarios de futuros posibles o probables que permitan construir agendas y políticas públicas que promuevan la comprensión y resolución de los problemas relevantes de Jalisco en un horizonte situado en el año 2050.

Estas son las premisas básicas de *Jalisco mañana*. El propósito es ofrecer un conjunto de ideas y formulación de situaciones de lo que

podría ocurrir en los diversos entornos económicos, sociales, culturales y políticos de Jalisco en el transcurso de los próximos 26 años (2024-2050). Como en anteriores ejercicios de JAF, no se trata de un ejercicio de clarividencia, de adivinación o una consulta a oráculos contemporáneos de pretensiones proféticas. Es una invitación para pensar el futuro jalisciense mediante la identificación de las fuerzas y tendencias del presente y el pasado reciente, pero también utilizando la imaginación y el cálculo sobre las relaciones entre el principio de incertidumbre propio de la complejidad de las sociedades contemporáneas y los posibles cambios identificables en un horizonte futuro.

## El futuro como problema

En tiempos de crisis, la ansiedad por el futuro se incrementa. Frente a la política de las adversidades del presente y el pasado reciente, la carga de las incertidumbres pesan más sobre los hombros de individuos, gobiernos y sociedades. La conflictividad, las tensiones y contradicciones de la vida en común oscurecen los escenarios del futuro, y las visiones distópicas coexisten con las ilusiones de futuros utópicos. Algunos hablan del futuro como una fantasía organizada; otros, como la acumulación de las ruinas del presente. Esas visiones contrastantes suscitan preocupaciones, encienden pasiones, enfrentan fuerzas, despiertan la imaginación y movilizan recursos.

Por ello, la construcción del futuro es siempre un territorio político y de políticas, de incertidumbre y conflicto, donde diversos actores intervienen de manera esporádica o sistemática para tratar de delinear propuestas, proyectos o ideas que influyan en la disminución de los riesgos del futuro, o en la determinación de los factores que pueden potenciar la construcción de escenarios favorables o deseables para sociedades y gobiernos. La premisa básica de todo ejercicio prospectivo es la incertidumbre, lo que significa que cualquier cálculo o ejercicio reflexivo de lo que puede ocurrir en los próximos años se verá alterado por combinaciones de acontecimientos difíciles de anticipar (Van Asselt *et al.*, 2010). Esa es la principal limitante de todos los ejercicios de prospección socioeconómica o política.

Los antiguos consultaban oráculos, miraban las estrellas, concentraban la atención en bolas de cristal, descifraban códigos ocultos en la tierra o en el agua. De ahí surgieron curanderos, clarividentes, magos,

adivinos, sacerdotes, pitonisas, chamanes y brujos, que frecuentemente eran consultados por individuos y gobernantes para tomar decisiones sobre el futuro. Ceremonias y rituales de muy variado tipo expresan formas sociales de organización de diversos sistemas de creencias sobre el futuro, que incluían prácticas de sacrificios de animales y humanos para aplacar la ira de los dioses o para asegurar el bienestar de las comunidades. La noción del futuro como destino, como la inevitable trayectoria de la vida social o de las existencias individuales dirigidas a un solo resultado en el tiempo, luminoso o fatal, era el efecto de la influencia de fuerzas sobrehumanas sobre los comportamientos humanos. Esa es la prehistoria de los métodos prospectivos modernos.

La ruptura con las visiones metafísicas sobre el futuro fue producto de la irrupción de la racionalidad científica que surgió con el Siglo de las Luces. El espíritu de la Ilustración, la ampliación de las fronteras de la ciencia sobre los dominios de la fe, el reconocimiento de que la acción en el presente puede modelar el futuro humano, se constituyeron en el corazón de las teorías del desarrollo que dominaron el siglo XX. La propia idea del futuro como una construcción social y política, y no como producto de influencia de los astros, de los humores de voluntades divinas, o de la influencia de los “espíritus animales” a los que solía referirse Keynes (1965) para diferenciarlos de los “espíritus racionales” en el ámbito de las decisiones de economía y política, se constituyeron en las señas de identidad de los ejercicios prospectivos contemporáneos.

Las visiones dominantes son hoy distintas versiones de una suerte de ingeniería social. La experiencia acumulada, los avances científicos y tecnológicos, los saberes construidos, los intentos exitosos o fallidos de construcción del futuro, los estudios comparados, forman la base dura de los métodos prospectivos modernos. De ahí se derivan los ejercicios clásicos de planeación del desarrollo, el interés por dotar de sentido racional —es decir, con efectos futuros razonablemente deliberados y controlables— a la acción de individuos, gobiernos, instituciones, grupos sociales o empresas. Hoy, la ciencia de datos y la inteligencia artificial se suman a los recursos que los prospectólogos utilizan para identificar tendencias, proyectar escenarios o tomar decisiones en el presente que pueden ayudar a la construcción de escenarios posibles o deseables del porvenir. En algunas de las versiones de moda que se promocionan como vanguardistas, el futuro incluso suele ser visto como el resultado de un algoritmo: el futuro algorítmico. Y eso vende mucho hoy día.

La pandemia y el estancamiento económico, las crisis de las democracias viejas y emergentes, el agotamiento del neoliberalismo económico y el regreso de nuevos populismos políticos, la multiplicación de las incertidumbres, la decepción política acumulada en diversos sectores, son algunos de los factores que han impulsado el interés por el futuro como una ruta de escape a los complejos problemas del presente. Pero la construcción del futuro no es solo un asunto de datos e información, de proyección de tendencias, de consulta a expertos y científicos, de métodos de prospectiva estratégica, o de herramientas de “planeación integral” del desarrollo. No es solo cuestión de oponer al “pesimismo de la inteligencia el optimismo de la voluntad”, como escribió desde una ruinoso cárcel italiana Antonio Gramsci ante el imparable crecimiento del fascismo encabezado por Mussolini en los años treinta de la Europa de la segunda gran guerra.

La construcción del futuro es siempre una hipótesis política y de políticas públicas, que puede ser alimentada tanto por el escepticismo ante la realidad como por el optimismo de la voluntad y de la inteligencia. Es una hipótesis que se puede ayudar de datos e información, pero que es gobernada por el poder de las ideas y la influencia de los intereses, el perfil de las fuerzas visibles e invisibles de la vida pública, y las capacidades de las sociedades y sus instituciones. Cualquier hipótesis de futuros probables, deseables o indeseables, utópicos o distópicos, descansa sobre el piso duro de las ideas, el debate público y la organización política de una sociedad democrática. Y aquí las universidades juegan un papel crucial no solo como instituciones formadoras de profesionales y ciudadanos, sino también como parte de las organizaciones que se dedican a cultivar el conocimiento y la producción de ideas en las diversas áreas y disciplinas científicas y humanísticas.

En circunstancias donde la deliberación política se ha vuelto frecuentemente un lodazal de insultos y descalificaciones, las preocupaciones e incertidumbres sobre el futuro se multiplican. Distinguir y diferenciar el poder de las ideas es una tarea invaluable de las universidades, algo que solo puede encontrarse en ambientes donde la autonomía política e intelectual está enraizada en las libertades de enseñanza y de investigación que distinguen a los políticos de los científicos. Justo por ello, Max Weber afirmaba hace un siglo que “la cátedra no pertenece a los profetas ni a los demagogos”, en clara referencia a los límites que dividen a la política de la ciencia (Weber, 2001). Ese es un reconocimiento del papel de la academia en la problematización del futuro. Frente a las charlatanerías

de temporada, o las certezas de nuevos destinos manifiestos, explorar futuros desde las universidades puede ser una contribución significativa al enriquecimiento de la vida política y cultural de sociedades fatigadas en estos tiempos oscuros.

La construcción del futuro es un ejercicio impreciso de “sombras y siluetas”, como afirmó en algún momento de 1917 Antonio Gramsci (2017). Pero los grandes cambios sociales y tecnológicos experimentados a lo largo del siglo XXI han hecho de los ejercicios prospectivos procesos de una extraordinaria complejidad en sus metodologías, alcances y resultados. La fe en el progreso que caracterizó los estudios sobre el futuro después de la Segunda Guerra Mundial, que aseguraban un nuevo mundo feliz democrático y próspero para todos, con cambios tecnológicos capaces de estructurar un mundo poshumano, con economías globales, fue desplazada por las cíclicas crisis económicas, conflictos políticos y sociales, la Guerra Fría y los reajustes en el orden político mundial (Gray, 2006). A lo largo del siglo XXI, nuevas crisis (migratoria, regresiones autoritarias y autocráticas, cambios en la lógica del trabajo y la educación, la dramática irrupción de la pandemia de la covid-19) fueron procesos que llevaron a lo que los sociólogos denominaron como la sociedad líquida (Bauman, 2000), o, en términos más amplios, como la “era de la resiliencia” (Rifkin, 2022).

## Ensayos sobre el futuro: alcances, enfoque y perspectiva

El nuevo proyecto de actualización se planteó desarrollar dos rutas de análisis sobre el futuro de Jalisco. La primera fue convocar a un grupo amplio y representativo de expertos en los diversos campos temáticos y problemas de la entidad, que permitiera problematizar y formular posibles escenarios futuros de cada tema, organizados en seis ejes estratégicos para el desarrollo jalisciense. Esta línea de trabajo fue apoyada por el ejercicio de actualización diagnóstica 2020-2022 de los distintos temas del ejercicio, que aparece publicado como el volumen *Jalisco hoy* del proyecto de actualización de Jalisco a Futuro (JAF). La segunda línea de trabajo es la aplicación de una encuesta de opinión entre los ciudadanos que permita identificar las percepciones y representaciones del futuro; los anhelos, las expectativas y los temores de los jaliscienses respecto a diversos problemas de la entidad. Ambas aproximaciones permitirán es-

tablecer relaciones entre percepciones, representaciones y conocimiento sobre los posibles escenarios futuros de la sociedad jalisciense en un horizonte temporal situado en el año 2050.

El ejercicio diagnóstico, prospectivo y demoscópico considerado en este nuevo esfuerzo de actualización de JAF pretende combinar el saber experto de los científicos con las percepciones de la ciudadanía sobre el futuro social, asumiendo que las perspectivas sobre los distintos temas son heterogéneas, que obedecen tanto a las características de cada tema considerado como a las posiciones y experiencias vitales de los individuos encuestados. Las cuestiones centrales propuestas como objetos de reflexión de las distintas colaboraciones incluidas en la obra fueron las siguientes:

- ▶ A partir del presente y el pasado reciente de Jalisco (2000-2023), ¿qué tipo de escenarios futuros pueden imaginarse para el periodo 2030-2050?
- ▶ ¿Cuáles son los problemas estratégicos acumulados y emergentes de Jalisco, sus causas y posibles efectos?
- ▶ ¿Qué factores causales explican esos problemas?
- ▶ ¿Qué ideas, propuestas o recomendaciones pueden formularse para construir futuros deseables o posibles para la sociedad jalisciense?

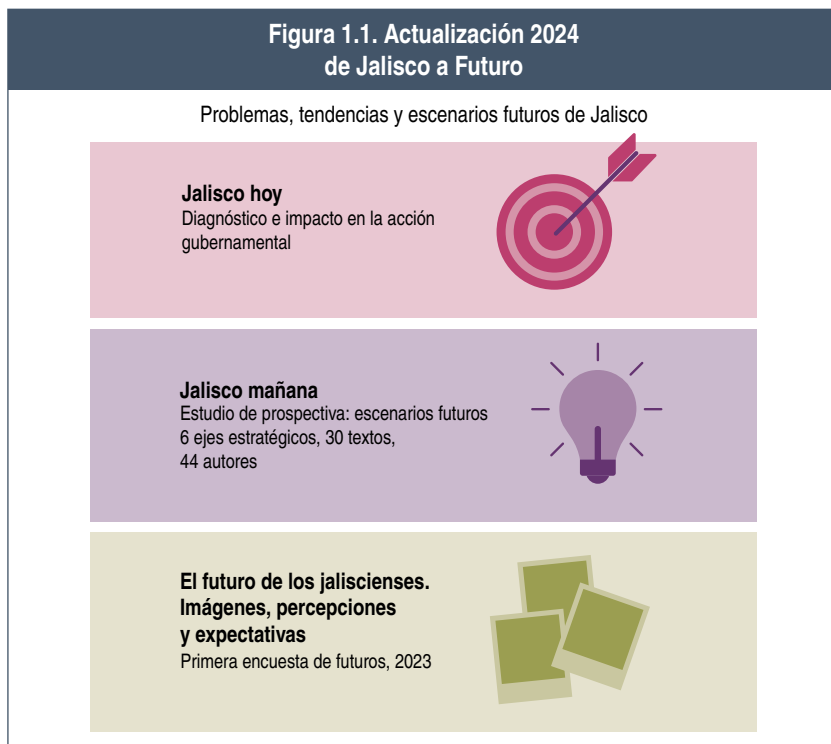
Para explorar estas cuestiones, se invitó a diversos actores a una reflexión organizada en seis grandes ejes, que contienen 30 temas clave de los escenarios futuros de Jalisco. Para ello, se convocó a 44 académicas y académicos universitarios para elaborar ensayos sobre los problemas y escenarios futuros de los distintos temas seleccionados. Se trata de mujeres y hombres que son expertos en sus disciplinas y campos del conocimiento, y que se constituyen en voces autorizadas sobre algunos de los temas estratégicos que configuran cualquier futuro imaginable de México y Jalisco.

El objetivo del proyecto de actualización es identificar los escenarios futuros de Jalisco hacia el año 2050, organizados en ejes generales y temas estratégicos. Por supuesto, no se trata de una visión exhaustiva de todos los temas y problemas del Jalisco contemporáneo, sino de la selección de algunos temas que en los anteriores ejercicios prospectivos de JAF ya fueron abordados, pero que se ampliaron con temas y subtemas que se han colocado en los años recientes en la agenda de la discusión pública nacional, estatal y local en México y a nivel internacional. Se asume desde el principio que las fronteras entre ejes y temas son difusas,



que hay una interconexión profunda en varios de esos enlaces, pero que es posible diferenciar esas fronteras con alguna claridad. Los recortes temáticos específicos fueron definidos por los propios autores y autoras del ejercicio, quienes abordan sus temas con libertad en torno a los enfoques y estilos específicos que permiten formular futuros hipotéticos, posibles, deseables o indeseables. Como se muestra en los textos aquí reunidos, la utilización de datos, las proyecciones estadísticas, la formulación de ideas, el enunciado de rasgos claros o difusos de los posibles escenarios de Jalisco, o la definición de decisiones críticas y propuestas de acción pública para alcanzar escenarios deseables y posibles para el desarrollo equilibrado de la sociedad jalisciense, configuran el cuerpo del conjunto de los textos de *Jalisco mañana*.

Estos ejercicios temáticos proporcionan contenidos e insumos valiosos para imaginar el futuro de Jalisco y los desafíos, problemas y causalidades que pueden identificarse para comprender su complejidad. Asimismo, constituyen esfuerzos intelectuales dirigidos a la construcción de herramientas e instrumentos de una gobernanza anticipatoria para la organización de la acción pública en nuestro estado.



## Definiciones conceptuales básicas

### Objetivos

- ▶ Elaborar un ejercicio de prospectiva estratégica sobre los posibles escenarios futuros del desarrollo de Jalisco considerando como punto de referencia el año 2050.
- ▶ Identificar escenarios alternativos (tendenciales, deseables, catastróficos) en cada uno de los temas y problemas seleccionados, que permitan formular orientaciones, sugerencias o recomendaciones de políticas públicas estratégicas en el ámbito estatal.

### Premisas generales

- ▶ Reconocimiento del valor público de la información y el conocimiento científico que producen las universidades para comprender y resolver problemas socialmente relevantes.
- ▶ Aportaciones cognoscitivas pertinentes como insumos para la toma de decisiones gubernamentales colectivamente vinculantes a través de procesos de planeación, políticas públicas y programas de gobierno en las escalas estatal y municipal.
- ▶ El ejercicio de prospectiva como recurso para la discusión, el debate y la reflexión pública de actores políticos, gubernamentales y no gubernamentales, ciudadanos interesados y organizaciones civiles.
- ▶ JAF como proyecto que combina conocimiento experto e imaginación prospectiva de las autoras y autores invitados. Esfuerzo organizado para relacionar problemas, causas y posibles escenarios futuros de Jalisco en seis ejes estratégicos.

### Temporalidad y espacialidad: Jalisco 2050

El horizonte temporal de la actualización del ejercicio prospectivo de JAF es el año 2050. Se considera que en las próximas dos o tres décadas se definirán (o redefinirán) los rasgos de Jalisco en sus distintas dimensiones, escalas y problemas. Las características del presente y las tendencias observadas del pasado reciente (2000-2022) influirán de manera considerable en la configuración de los posibles escenarios futuros de la sociedad y el Gobierno de Jalisco.

Aunque el foco de atención son los temas y problemas de Jalisco, es claro que existe una fuerte influencia nacional e internacional en los

problemas del presente y el futuro de los jaliscienses. Es importante la selección de las variables contextuales que se consideran estratégicas para la proyección de los problemas críticos de la entidad en cada campo de la acción pública.

### Problemas críticos: un enfoque de prospectiva estratégica basado en relaciones de causalidad

El enunciado de los problemas críticos es el punto de partida del ejercicio de actualización JAF 2050. Por “problemas críticos” se entienden aquellas situaciones que plantean un desafío estructural al mejoramiento de las condiciones socioinstitucionales de la población jalisciense en sus diversos territorios y espacios de acción. Se sugiere formular no más de tres problemas críticos por cada tema, incorporando no solo una descripción sintética del mismo (historicidad, naturaleza, dimensiones, profundidad), sino también los factores causales que los producen.

El enfoque de prospectiva estratégica es el propuesto para el nuevo ejercicio de JAF. Consiste en la identificación de logros, déficits y tendencias de largo plazo en el ámbito estatal que permitan formular esfuerzos de “gobernanza anticipatoria” (uso de ciencia de datos e indicadores) mediante la elaboración de propuestas de posibles escenarios futuros para Jalisco.

Asimismo, se utiliza en varios casos un enfoque de política pública basada en evidencia para la descripción y el análisis de los problemas críticos. Este enfoque consiste en acompañar el enunciado de los problemas con la información y el conocimiento disponibles (datos), con el propósito de establecer las relaciones de causalidad con sus posibles tendencias y soluciones en un horizonte de escenarios futuros (CEED-UdeG, 2019).

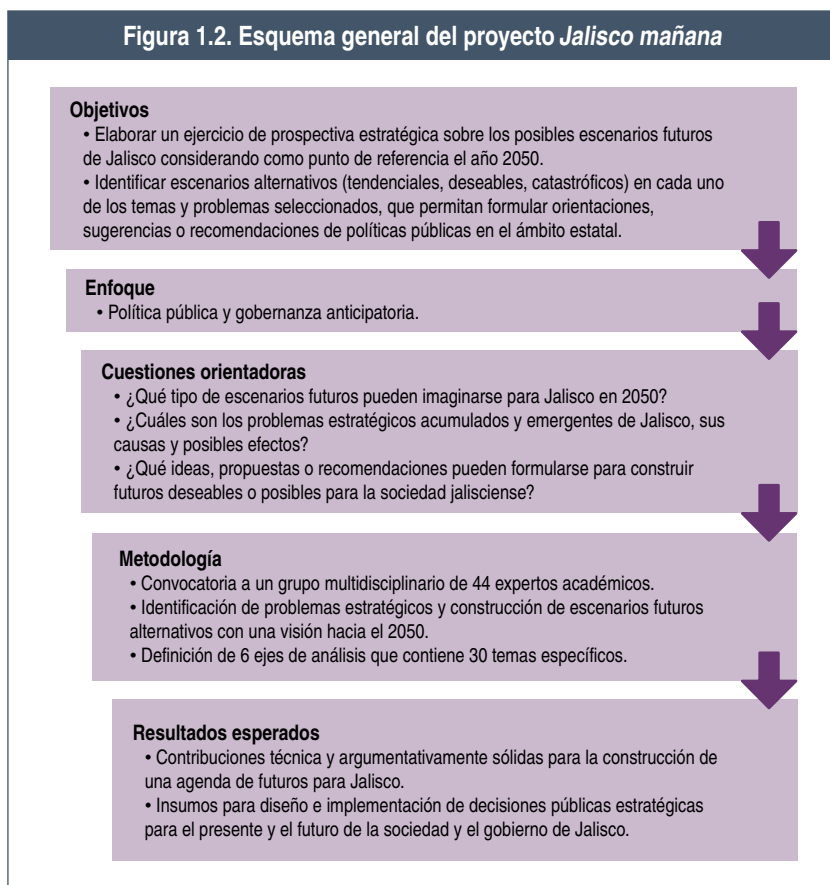
### Escenarios como representaciones de futuros

El método de escenarios es común en los ejercicios prospectivos contemporáneos. Un escenario puede ser definido como una imaginaria situación futura en la cual intervienen e interactúan diversas instituciones, actores y recursos (cognoscitivos, tecnológicos, financieros) frente a problemas públicos relevantes o estratégicos. Usualmente, se clasifican por lo menos tres tipos de escenarios: *tendencial* (o inercial),

*pesimista* (o catastrófico) y *deseable* (u optimista) (CEED-UdeG, 2013). El primer tipo consiste en proyectar posibles resultados futuros si las cosas no cambian. El segundo se concentra en identificar situaciones donde los efectos no deseados o perversos de las acciones o inacciones públicas configuran situaciones sociales catastróficas. El tercero supone la resolución fundamentalmente exitosa de los problemas públicos identificados en cada campo de políticas (educación, medio ambiente, seguridad y demás).

Diversos autores de estudios prospectivos advierten que el método de escenarios tiende a construir diversas representaciones de futuros alternativos, pero también el camino o las rutas (políticas, decisiones, estrategias, acciones) que conduzcan a su cristalización. Su objetivo es poner en evidencia las tendencias y los gérmenes de ruptura del entorno. Distinguen dos grandes tipos de escenarios: 1. exploratorios, que parten de tendencias pasadas y presentes y conducen a futuros verosímiles, y 2. de anticipación o normativos. Ambos contruidos a partir de imágenes alternativas del futuro, que *se conciben de un modo retrospectivo*; se narran como si fuera historia. Estos pueden ser tendenciales o contrastados, según se tome en cuenta su evolución. Para ello, sugieren: 1. delimitar el sistema y su entorno, 2. determinar las variables esenciales, 3. identificar los actores relevantes y sus estrategias de acción (Godet *et al.*, 2000). En consecuencia, la descripción de escenarios que se despliegan en este ejercicio consiste en narrarlos como si ya se viviera ese futuro, hacia el año 2050. La narrativa evita una posición normativa; no se especula sobre el *cómo deberían* ser las cosas, sino *cómo tal vez acontecerán* (Attali, 2007).

Figura 1.2. Esquema general del proyecto *Jalisco mañana*



## Contenido del libro

Como se comentó antes, la estructura de *Jalisco mañana* está organizada en seis ejes estratégicos que contienen un total de 30 temas específicos. Las 44 autoras y autores que participan en la obra exponen de manera sintética un breve diagnóstico de cada tema, que permite elaborar algunos escenarios futuros, así como en muchos de los casos formular ideas, alertar riesgos, o contribuir con propuestas o recomendaciones de acción pública para enfrentar los problemas actuales o emergentes en los distintos ejes seleccionados. Dada la naturaleza compleja de la imaginación de futuros, el tono general de los capítulos incluidos es el del ensayo, un género que permite articular el rigor analítico con la ima-

ginación prospectiva. En conjunto, los textos ofrecen claves estratégicas para pensar los posibles escenarios futuros de Jalisco (inerciales, catastróficos, posibles, deseables), así como los principales desafíos, riesgos y oportunidades que se desprenden en cada caso para la sociedad y el gobierno estatal.

El supuesto de base de todo el ejercicio es que Jalisco no se puede pensar en un contexto de vacío nacional o internacional. Buena parte de los problemas del presente jalisciense son también problemas de carácter nacional (inseguridad, violencia, desigualdad, narcotráfico) o internacional (cambio climático, migración, crisis de las democracias pluralistas, nuevas epidemias de salud pública), aunque las expresiones de esos problemas tienen un inevitable matiz regional y local debido a factores históricos, sociales o políticos específicos. Por ello, en cada eje se incluye una visión general a cargo de un autor o una autora sobre la problemática nacional e internacional, las agendas en juego, el peso de los problemas en el presente o en el pasado reciente, y algunas de sus perspectivas futuras. Ello permite comprender de mejor manera las especificidades de la sociedad jalisciense, sus tensiones actuales y los desafíos del porvenir.

## Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática

Los escenarios a futuro sobre la situación política y de gobierno se desarrollan desde el análisis y la observación de situaciones y comportamientos políticos y gubernamentales. En este eje, autoras y autores describen el pasado, el presente y un futuro basado en datos y experiencias sociales. Mauricio Merino analiza el presente político del país de cara a los próximos comicios electorales federales y estatales de junio de 2024, y describe a través de los escenarios los posibles y muy probables contextos a los que México se enfrentará después de las elecciones en el corto plazo y en continuidad de esta administración para los próximos años. Del escenario deseable se pueden extraer enunciados que se traducen en recomendaciones de política pública que, en el mejor de los casos, se lograrían en el largo plazo. Un ejemplo de ello es la instauración de un congreso constituyente para revisar la Constitución política, la consolidación de sistemas de transparencia y de combate a la corrupción, y una reforma fiscal progresiva.

En este mismo eje, para el contexto estatal, Paula Ramírez Höhne desarrolla el tema del futuro electoral. En primer lugar realiza un re-

cuento de la experiencia electoral en Jalisco desde el año 1813, con la primera elección de Jalisco, y hasta los ejercicios actuales. La premisa que guía este texto es que la construcción del Estado federal, representativo, republicano y democrático se debe principalmente a ciertos momentos clave electorales, como la organización de elecciones populares. A partir de esta reflexión plantea los principales retos y tendencias que seguirán en el mediano y largo plazo: la marcada participación de la mujer en cargos de elección, la inclusión de nuevos votantes en el extranjero, personas en centros penitenciarios, personas con discapacidades que limiten su movilidad, entre otros.

El futuro de la democracia en Jalisco no está escrito. En su ensayo, Héctor Raúl Solís Gadea reflexiona sobre el estado actual de la democracia en México y el estado de Jalisco, partiendo de que el país se encuentra en la categoría de democracia de bajo nivel, de acuerdo con el marcador de democracia liberal V Dem 2021. Su análisis se centra en la democracia imperfecta y la mostrada incapacidad de los gobiernos de cumplir sus promesas; sumado a esto, las preocupaciones de la sociedad sobre inseguridad y pobreza son los aspectos que explican la insatisfacción con la democracia. Entre sus conclusiones menciona que, a pesar de todas sus carencias e insuficiencias, y de que se encuentra amenazada por una crisis, la democracia en Jalisco no ha muerto, aún está vigente, sigue habiendo oposición al poder de los gobernantes, y porque los niveles de participación en las elecciones sigue siendo razonablemente eficaz, aunque han caído de manera ligera en los últimos veinte años. Escenario que permite la estabilidad necesaria para las propuestas que realiza acerca de la reconstrucción de una agenda pública en sintonía con las aspiraciones y demandas de la ciudadanía, entre otras.

El capítulo sobre partidos políticos de Mónica Montaña Reyes ofrece un aporte teórico y empírico para su estudio desde la visión prospectiva a través de tres problemas críticos: a) los cambios en el reclutamiento de las candidaturas, b) las transformaciones de los votantes y militares, y c) la transformación organizativa de partidos de masa a *challengers*. Para cada uno de estos tres problemas se construyen tres escenarios y se realizan recomendaciones de política pública para alcanzar el panorama deseable y optimista o, por lo menos, evadir el catastrófico. La autora señala la importancia de explorar con más detalle la naturaleza de múltiples niveles del populismo o localismo que comienzan a desarrollarse como estrategias de los partidos políticos y enfatiza el seguimiento por hacerse, y la atención que se debería poner, desde distintos enfoques, al

uso de la inteligencia artificial, las redes sociales y los *smartphones*, que evolucionarán de manera acelerada.

El gobierno, en todos sus niveles, se verá atravesado por el uso de las tecnologías de la información, la irrupción de la inteligencia artificial y el uso de algoritmos en la toma de decisiones de política pública. Sobre esto reflexiona Edgar Ruvalcaba en su ensayo titulado “El futuro del gobierno digital”, en el que propone una visión a futuro de lo que puede ser el gobierno estatal que se centra en el elemento “desarrollo tecnológico” como eje condicionante de los cambios político-administrativos del sector público. En el texto se realiza un recorrido histórico-conceptual que inicia con la descripción de la burocracia tradicional que avanza hacia el gobierno inteligente y el gobierno algorítmico. A partir de esto, describe los escenarios futuros, los desafíos administrativos y los dilemas éticos a los que se enfrentará el gobierno a partir de cuatro ejes : a) relación gobierno-ciudadano, b) áreas y dependencias emergentes, c) nuevas capacidades y nuevo perfil del funcionario público, y d) democracia y máquinas. Finaliza con una serie de recomendaciones con miras a maximizar el uso e implementar de manera eficiente las tecnologías emergentes en la administración pública.

El futuro de la burocracia se analiza desde el ejercicio del poder político. En su texto, los autores David Gómez-Álvarez y Azucena Salcido parten de dos supuestos importantes: que el país seguirá siendo una democracia formal en los próximos treinta años, y que las burocracias son muy resistentes al cambio. A partir de estos enunciados se realiza una descripción de la importancia de los aparatos burocráticos como sostén de los Estados contemporáneos y se discute sobre los problemas críticos que enfrentarán en el futuro haciendo énfasis en el escenario deseable con la descripción de las circunstancias y la ruta que se recomienda seguir para la profesionalización del servicio público, la digitalización de la burocracia y el trabajo remoto.

## Eje 2. Cohesión social para el desarrollo

El segundo eje temático inicia con las reflexiones de Gilberto Guevara Niebla. En su texto “Educación y cohesión social” realiza un análisis sobre la contribución de la educación básica al fortalecimiento de la cohesión social y presenta un análisis crítico sobre la política del gobierno actual en materia de educación. Partiendo de la conceptualización de cohesión social y el papel de los contenidos y la calidad de los servicios



educativos para su mejora, el autor continúa con el análisis crítico a la Nueva Escuela Mexicana (NEM) y presenta un diagnóstico sobre el sistema educativo, que atraviesa una crisis de largo plazo caracterizada por la gestión centralista, burocrática y de baja inversión. Este panorama, empeorado por la pandemia de covid-19, es el contexto en el cual se describen los tres escenarios: de continuidad, cambio y ruptura. Para cada uno establece los supuestos del contexto de alternancia política y sus repercusiones para la política de educación. A manera de conclusión señala las principales deficiencias del sistema por las cuales no es posible conocer el estado actual de la educación básica e identifica los factores que deberán corregirse para tener una educación que fortalezca la cohesión social.

Con un título provocativo el autor Eduardo Navarro inicia su texto “¿Está maldito el futuro de la educación media y superior en Jalisco?”. Y continúa con un ensayo reflexivo sobre la relación y conexión entre pasado, presente y futuro para el desarrollo de escenarios anticipatorios. Desde la perspectiva de los problemas “perversos” (*wicked problems*), la sociología del futuro y de la gobernanza anticipatoria, el autor desarrolla los escenarios y los estructura en dos apartados: primero, un diagnóstico de la situación de educación media y superior, y posteriormente, la descripción del escenario inercial o de continuidad. Para ambos sistemas, el seguimiento se realiza a través de los indicadores de matriculación, cobertura, absorción, reprobación, abandono y eficiencia terminal, presentando gráficas con proyecciones con las que identifica tendencias y escenarios. A partir de esto se visualiza un escenario pesimista en cuanto al avance en los indicadores mencionados; realiza también un análisis crítico sobre el estado actual de la oferta de educación privada y los principales retos y problemas que enfrenta. Como reflexión final dibuja un panorama futuro desastroso si las políticas y acciones no mejoran. Finalmente, a través de una serie de recomendaciones se invita a tomadores de decisiones a reflexionar y aprender de las experiencias negativas en el sector educativo para adoptar una perspectiva anticipatoria.

En el siguiente capítulo, Juan Carlos Silas Casillas realiza un extenso análisis de las tendencias demográficas y educativas de la educación básica, para cada uno de los niveles (preescolar, primaria y secundaria). El autor realiza un seguimiento de los cambios en el número de escuelas, estudiantes, personal académico y administrativo. Posteriormente identifica los problemas críticos, entre ellos la cobertura y expansión (o contracción) de la demanda y la infraestructura escolares, y los pro-

blemas acentuados por la pandemia y sus repercusiones. Finalmente, describe los retos asociados a las tensiones que existen en un sistema educativo grande y complejo como el de Jalisco, y presenta algunas recomendaciones para afrontarlos.

La relación entre educación y trabajo es estudiada por Jordi Planas Coll, José Navarro Cendejas y María Isabel Enciso, que consideran esta relación como un encuentro de las trayectorias personales de educación y de trabajo a lo largo de la vida, y analizan los factores que influyen entre el nivel educativo y el itinerario laboral de las personas en un contexto de miopía e incertidumbre respecto al futuro. El análisis se enfoca en la gobernanza anticipatoria, centrada en tres ejes de evolución: a) la de la población en general, la población en edad de trabajar (PET) y la población económicamente activa (PEA), b) la evolución de la educación de dicha población, y c) la evolución del trabajo entendido como una sucesión de transiciones. La construcción de los escenarios se enfoca en la descripción de las estrategias y eventos para alcanzar el escenario deseable y el relato del escenario de retroceso vinculado a la evolución en negativo de los indicadores estudiados. A modo de conclusiones se presentan los aspectos a los cuales hay que prestar mayor atención y las recomendaciones de política para llegar al escenario deseable.

Dulce María Zúñiga y Francisco Estrada, en su texto sobre el futuro de la cultura, describen desde el punto de vista social y jurídico la importancia de la cultura para el desarrollo y éxito de una sociedad. El análisis se adentra en la inserción de la cultura como parte de la Agenda Mundial de la ONU, reflejada en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), las demandas y esfuerzos, hasta ahora sin mucho éxito, para incluir el avance de la cultura como uno de los objetivos. A nivel local, los autores identifican tres problemas críticos: a) redefinición y concepto de *arte*, b) recursos invertidos en el sector, y c) vacío de políticas públicas para la formación de públicos. Para cada uno de estos problemas proponen una serie de recomendaciones y describen los distintos escenarios, retomando los problemas y propuestas como criterios para redactarlos. Entre las conclusiones se refuerza la importancia de tomar acción en el presente para construir una cultura plural.

En “El orden de género del futuro”, Cristina Palomar Vereza realiza un interesante análisis de la estructura cultural producida por la manera de elaborar, explicar y significar la diferencia sexual, las prácticas sexuales y la sexualidad de todo grupo social. Desde una mirada antropológica estudia el pasado y el presente, para realizar el ejercicio de

imaginación prospectiva. Consciente de que el futuro dependerá de lo que suceda hoy, la autora guía la discusión a través de una serie de preguntas: ¿será relevante para el 2050 hablar de género?, ¿qué significará el término para entonces?, y principalmente, ¿qué es lo que puede vislumbrarse acerca del futuro del orden del género en Jalisco? El estudio se estructura a partir de varias discusiones vigentes, entre ellas: el análisis crítico del feminismo y su nueva ola; el impacto y la situación actual de las mujeres en el campo laboral; las prácticas sexoamorosas, sus regulaciones e identidades; las redes sociales y la cultura de cancelación en la docencia; entre otros. Con dichos temas como hilo conductor, describe un futuro mayormente esperanzador y, para finalizar, reflexiona sobre la vigencia del término *género*, la posmodernidad y la metamodernidad.

### Eje 3. Prosperidad y bienestar

En el contexto nacional, Enrique Provencio Durazo realiza un análisis de los problemas críticos en la perspectiva del desarrollo de la economía mexicana a través de las dimensiones económicas, humanas, ambientales e institucionales. El texto inicia con la delimitación conceptual de lo que se entenderá por desarrollo y describe los elementos que lo integran. Para la construcción de los escenarios utiliza el método de “rutas socioeconómicas”, en las que se combinan los métodos cualitativos y cuantitativo. El primer escenario, el escenario base, es el punto de partida que se construye con algunos supuestos relacionados al comportamiento del producto interno bruto (PIB), los mercados de trabajo, las relaciones comerciales internacionales, el índice de pobreza y desigualdad, entre otros. Posteriormente el escenario favorable, a través de una serie de proyecciones, muestra un panorama optimista de crecimiento y describe las acciones y políticas que acompañan este desarrollo. A manera de conclusión, reflexiona sobre la complejidad que existe en la interrelación de múltiples variables económicas, demográficas y sociales.

En “Perspectiva de la economía”, Antonio Sánchez Bernal y Moisés Alarcón Osuna llevan a cabo un análisis prospectivo de la economía de Jalisco a partir del diagnóstico y seguimiento a las variables de producción y empleo, en un contexto de problemas complejos: corrupción de inseguridad pública, envejecimiento de la población, disponibilidad de agua y energía, procesos de innovación y cambio tecnológico, además de las oportunidades que representan las tendencias en inversión pública y privada y el *nearshore*.

Un factor importante que considerar son las afectaciones a la economía por la covid-19 y el proceso de recuperación económica y sus efectos actuales para el mercado de trabajo. Para los escenarios utilizan el método de estructura de escenarios de Godet (2007), con el que analizan las variables claves mencionadas y establecen una serie de supuestos en torno al bienestar social. Finalmente, entre las conclusiones plantean una serie de recomendaciones de política pública para la atención a los problemas complejos y, en particular, resaltan la importancia y el impacto que tendría la política científica del Estado.

En “El futuro de las desigualdades”, Carlos Barba y César Augusto Ricardi Morgavi parten de la descripción del mundo social como un cúmulo de “historia acumulada” que permite visualizar y proyectar comportamientos colectivos. El objetivo es identificar escenarios tendenciales a partir de información sólida y de los conocimientos científicos disponibles. El análisis se centra en dos problemas específicos: la desigualdad femenina en el acceso al empleo y con relación a los cuidados, y la inserción laboral precaria de los jóvenes y sus repercusiones para la movilidad social. De manera introductoria describen los tipos de desigualdades, para después abordar la estructura causal de los dos problemas y visualizar dos tipos de escenarios: uno inercial agravado y otro optimista. Posterior a la descripción de los escenarios se desarrolla, a manera de reflexión final, una serie de conclusiones y recomendaciones de política pública enfocadas en la creación de sistemas públicos de cuidados desde una perspectiva universalista.

“Futuros inciertos de la juventud de mediados del siglo XXI” es el título del texto elaborado por Igor Israel González Aguirre. Encarar los retos a los que la juventud contemporánea de Jalisco se enfrenta es el foco del análisis de este texto. A partir de la distinción, en primer lugar, de la categoría “juventud” y el cambio en sus componentes definitorios, el autor analiza las problemáticas más urgentes a las que se enfrenta este segmento demográfico: las tensiones entre educación y empleo e información y participación. El estudio está orientado a discutir sobre los elementos de estas tensiones desde una perspectiva de las políticas públicas de juventud, a partir de las cuales realiza una descripción de dos escenarios: el primero en un contexto de ausencia de intervención gubernamental y el segundo, y más positivo, el escenario con la presencia de la intervención gubernamental. Finalmente, se presentan reflexiones finales en torno a la transición demográfica que vive este segmento de la población, las etapas y momentos que anteriormente

otorgaban el título de adulto, etapas que cada vez se difuminan más y se vuelven más complejas.

David López-García, por su parte, en su texto “Tendencias en la evolución de la estructura urbana e implicaciones para la calidad de vida”, presenta el marco analítico-conceptual que utilizará para el estudio de tres zonas metropolitanas: la zona metropolitana de Guadalajara, la zona metropolitana de Puerto Vallarta y la zona metropolitana de Ocotlán. El análisis se centra en la evolución de la estructura espacial y la identificación de subcentros de empleo, para plantear cuatro escenarios prospectivos: uno tendencial, otro deseable y dos catastróficos. El autor argumenta que, de seguir las tendencias espaciales de estructuras monocéntricas, en las que cada vez más el principal subcentro de empleo de las zonas concentrará más empleos y sitios de consumo, es un escenario catastrófico en sí mismo. A manera de conclusión recomienda varias propuestas en una combinación de políticas de uso de suelo, transporte, vivienda y desarrollo económico, para revertir la tendencia y evitar que, en la expansión de las zonas metropolitanas, los empleos sigan condensándose en los centros de estas zonas.

El desarrollo del sector rural resulta clave y estratégico para la economía, porque en él confluyen diversos aspectos y actores que marcan el rumbo de otras regiones. En “El sector rural. Consideraciones para su futuro”, Luz Orieta Rodríguez y Francisco J. López Ballesteros, en primer lugar, analizan lo rural y su comportamiento a lo largo de diez años. Con esto establecen un punto de partida e identifican las variables directas e indirectas para el desarrollo de lo rural y a partir de su interrelación establecen tres escenarios. Para el análisis del sector rural se estudian e identificaron las principales problemáticas de la población: analfabetismo, servicios de salud, migración, entre otros. Desde el enfoque de la política pública, para la construcción de los escenarios se identificaron las variables clave (cambio climático, envejecimiento de la población, pobreza, acceso a mercados), las variables de referencia (infraestructura, violencia) y las condiciones de referencia. Entre sus conclusiones resalta la importancia de adoptar prácticas sostenibles, invertir en infraestructura rural y abrir nuevos mercados.

El ensayo “Desempeño económico 2023-2060. Una propuesta metodológica”, de Antonio Ruiz Porras, Nancy García Vázquez y Javier Emmanuel Anguiano Pita, es un estudio de investigación econométrica donde los autores utilizan la estadística descriptiva para hacer predicciones individuales y pronósticos a largo plazo. En él se pronostica para el estado de

Jalisco el comportamiento del PIB real, la actividad económica, el empleo formal, la pobreza por ingresos y la inflación. Posterior a una revisión de la literatura sobre pronósticos y la descripción del comportamiento de los indicadores seleccionados, se realizan las predicciones obteniendo resultados interesantes con relación al crecimiento de la producción, el empleo formal y otras variables del desempeño económico estatal.

#### Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio

Julia Carabias Lillo es la autora del texto “Retos hacia un futuro sustentable”, donde presenta un panorama nacional a través de la descripción y el seguimiento de tres grandes temas, mismos que propone como ejes para una agenda sustentable, y critica la falta de acciones para alcanzar un escenario deseado. Los tres temas o retos que se deberán enfrentar de manera impostergable para el funcionamiento de la naturaleza son: mantener la integridad y el funcionamiento de los ecosistemas naturales, cuidar la conservación del suelo, preservar el ciclo hidrológico (administración y cuidado del agua) y recuperar la estabilidad química de la atmósfera para detener el cambio climático. El artículo desarrolla a profundidad las particularidades de cada uno de estos temas y propone una serie de acciones de política pública para su atención inmediata. A manera de cierre reflexiona sobre un caso de éxito en la gestión y gobernanza territorial, y reitera el impacto y la importancia del desarrollo sustentable basado en la ciencia y la democracia.

Sergio Graf Montero y Eduardo Santana Castellón son los autores de “El medioambiente. Acciones hoy por un mañana posible”. El texto presenta un amplio panorama de la situación actual del medio ambiente en Jalisco. Los autores expresan una creciente preocupación por el futuro si las cosas no mejoran, la problemática ambiental es más alarmante de lo que se estimaba hace algunos pocos años. Se exploran los causantes directos de la degradación ambiental en Jalisco: la expansión urbana y la expansión agropecuaria, a esto se suma el análisis de la vulnerabilidad hídrica y los desastres naturales. Para cada una de las problemáticas descritas se presenta una serie de recomendaciones de acciones de política pública encaminadas a mitigar y prevenir un deterioro mayor, además de lograr un estado sustentable.

El futuro de la población jalisciense y el ciclo demográfico se estudian desde la visión de tres especialistas: Patricia Noemí Vargas, Edith Y. Gutiérrez y Alejandro I. Canales, quienes realizan un análisis y diag-

nóstico de la situación actual en cuestiones de crecimiento poblacional, bono demográfico, envejecimiento, fecundidad, migración, entre otros aspectos relacionados. A cada uno de estos temas le dan seguimiento partiendo del análisis estadístico, para estudiar su comportamiento pasado, entender el presente y proyectar el futuro. Un elemento interesante que presentan es el estudio de los movimientos migratorios en el estado y las repercusiones sociales y económicas. Ante este escenario, van planteando una serie de recomendaciones de política pública para atender las necesidades que surgirán para la población del 2050. Finalmente, a manera de corolario presentan una serie de reflexiones en torno a las posibles soluciones para establecer cambios estructurales, principalmente, así como una transformación de la base económica y la reconversión de la matriz productiva de la economía nacional y la estatal.

En “La salud. Desafíos, tendencias y prospectiva”, Patricia Noemí Vargas Becerra y Alfredo de Jesús Celis de la Rosa argumentan la importancia de adoptar un nuevo enfoque de la salud para considerarla como un barómetro de la equidad y un determinante clave del bienestar y el desarrollo sostenible. En primer lugar, realizan un análisis del comportamiento, la evolución y algunas proyecciones al 2050 de indicadores clave para el tema: tasas de mortalidad, morbilidad y acceso a servicios de salud. En segundo lugar presentan los escenarios desde una perspectiva catastrófica, en donde visualizan los resultados negativos de no atender y prever los efectos de una multiplicidad de factores, entre ellos, pandemias, enfermedades emergentes, resistencia a antibióticos, cambio climático, infraestructura de salud deficiente. En la perspectiva optimista ofrecen estrategias en temas específicos (pobreza, escolaridad y otros) que tienen un impacto importante en el sistema de salud del estado.

## Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación

Enrique Cabrero Mendoza es el autor del capítulo “La política de ciencia y tecnología en el futuro de México. La agenda pendiente”. El autor sitúa a México en un contexto en el que participa de la “sociedad del conocimiento” en la era posindustrial. A partir de ello realiza un diagnóstico de dónde se encuentra el país en el sector de ciencia y tecnología y proporciona algunos datos sobre el estancamiento en que se encuentra, y lo demuestra a partir del análisis y la reflexión prospectiva de los escenarios futuros para la agenda mexicana. El estudio y la construcción de tres escenarios (de inercia pasiva, aprendizaje medio e inserción exitosa)

se realiza a partir de cuatro dimensiones: el monto de inversión en el sector, el capital humano con que se cuenta, la producción científica y tecnológica, y finalmente, la capacidad de innovación de las empresas y centros de investigación del país. A manera de cierre presenta un análisis exploratorio sobre las condiciones para el posible surgimiento de sistemas regionales de innovación en el país.

Por su parte, Claudia Díaz es autora del ensayo “Desafíos, escenarios y trayectorias de la innovación”. Este presenta un análisis de la situación y el contexto en que se desarrolla la política de ciencia, tecnología e innovación en Jalisco. El texto inicia con un diagnóstico en el que se plantea el objetivo del estudio de prospectiva, los lineamientos y el procedimiento; de este diagnóstico se seleccionan los problemas críticos, como el registro de patentes, la baja inversión en el sector, la carencia de organismos autónomos relacionados con tema, entre otros. Estos problemas configuran el hilo conductor en la elaboración del escenario tendencial, el catastrófico y el optimista. Finalmente, a manera de conclusión se realizan algunas recomendaciones para alentar la consolidación de las actividades de ciencia, tecnología e innovación.

Yolanda Martínez Mancilla y Sandra Judith Gómez González exploran los escenarios del desarrollo digital en Jalisco en su texto “La estrategia digital”. Las autoras presentan un ejercicio de reflexión que combina el análisis descriptivo y prospectivo desde el enfoque de política pública basada en evidencia. El diagnóstico y análisis se estructura a partir de tres dimensiones del desarrollo digital en Jalisco: las habilidades digitales de la población, la economía digital y el gobierno digital. Como base para el diagnóstico se estudian los resultados de dos encuestas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) y la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH). El estudio incluye un análisis de la presencia o ausencia de la estrategia digital de Jalisco desde 1999 al 2022. En otro apartado se realizan los escenarios considerando las tres dimensiones del desarrollo digital, y finalmente, a manera de conclusión se presentan acciones y recomendaciones de política pública.

## Eje 6. Seguridad pública y justicia penal

“El futuro de la seguridad y la justicia en México”, de Sergio López Ayllón y José Antonio Caballero Juárez, es un ensayo que presenta un análisis de



las principales problemáticas en materia de seguridad pública y sus posibles causas. Mediante datos y argumentos los autores explican por qué México tiene actualmente una crisis de seguridad que lleva ya décadas. El análisis se centra en el estudio de las instituciones de seguridad pública y la procuración de justicia; el argumento principal es que, en buena parte, los problemas se deben a grandes fallas institucionales. El trabajo inicia con la exposición de los indicadores más significativos: eventos importantes en los años ochenta, estadísticas sobre homicidios, personas desaparecidas, cifra negra y datos sobre impunidad. Posteriormente los autores analizan los principales problemas de las instituciones de seguridad pública. Finalmente, presentan tres escenarios: en el peor de los casos, todo sigue la inercia descrita en el diagnóstico, o bien se desarrollan capacidades de manera asimétrica, y en el mejor de los casos, en el escenario optimista, se ponen en marcha acciones de política pública de largo aliento para prevenir y resarcir la situación actual.

Jorge Ramírez Plascencia es el autor del capítulo “El futuro de la violencia organizada”. Para el autor, el análisis de la violencia cobra importancia por su alarmante aumento y sus repercusiones en la sociedad. El texto inicia con la descripción conceptual de violencia y se centra en el análisis de la violencia organizada. Si bien el mismo autor advierte de la complejidad de su medición, para efectos del análisis prospectivo se basa en los indicadores convencionales que provienen de la estadística criminal oficial. Identifica cuatro problemas críticos: elevada prevalencia, alta dependencia de trayectoria, alta dependencia de procesos regionales, nacionales e internacionales, y una falla crónica en las instituciones de seguridad pública. A partir de lo anterior elabora tres escenarios futuros: el tendencial, el deseable y el contrastado, y describe para cada uno la secuencia probable de acciones que los causarían y que causarían. Para finalizar, señala una serie de violencias emergentes derivadas del cambio climático y el cambio tecnológico, además presenta sus conclusiones, en las que refrenda la importancia de considerar un ecosistema institucional y social más amplio para la generación de estrategias de largo alcance.

La seguridad pública, entendida como un derecho fundamental que el Estado debe garantizar, es una obligación constitucional que acumula fallos a lo largo de varios años. Este es el argumento central que Marcos Pablo Moloeznik desarrolla en el capítulo “La seguridad pública. Futuro y escenarios”. En este contexto, el autor analiza la situación actual en Jalisco e identifica seis problemas críticos relacionados con la debilidad

institucional y la deficiente fuerza pública, la presencia de la delincuencia organizada, la impunidad y desconfianza en instituciones, las desapariciones forzadas, el centralismo del Gobierno federal y la violencia endémica que prevalece en el estado. Para la construcción de los escenarios y la realización de proyecciones utiliza regresiones lineales y cuadráticas que permiten predecir las cifras de los delitos de alto impacto. A partir de este análisis determina que, en general, el escenario probable es el tendencial o inercial, lo que en sí representa una catástrofe. A manera de conclusiones presenta una serie de ideas sobre las proyecciones y algunas recomendaciones de política pública.

En esta misma línea reflexiva, Arturo Villarreal Palos es el autor de “El futuro de la seguridad pública y la justicia penal”. La justicia penal desde la perspectiva de la seguridad pública comprende también la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de estos. Desde esta perspectiva analiza los problemas críticos en materia de seguridad, iniciando con el diagnóstico de la prevalencia e incidencia delictiva a partir del seguimiento a indicadores de delitos de bajo y alto impacto. Identifica dos problemas principales: el primero, relacionado con la debilidad institucional y la desorganización en la distribución de responsabilidades entre el nivel federal y el estatal, y el segundo, en las fallas estructurales de las instituciones encargadas de perseguir el delito, o sea, los ministerios públicos y las fiscalías. El autor advierte que de continuar las cosas como están, el escenario inercial es alarmante porque significa el deterioro de la calidad de la seguridad pública y la justicia que el Estado ofrece a los ciudadanos. Entre sus conclusiones presenta una serie de recomendaciones para realizar una reingeniería de los cuerpos policiacos de Jalisco y de la Fiscalía General del estado.

## Referencias

- ACOSTA, A. y Avilés, C. O. (coords.) (2021). *Jalisco después del COVID-19*. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo/Editorial Universidad de Guadalajara.
- ATTALI, J. (2007). *Breve historia del futuro*. Paidós.
- BAUMAN, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge Polity Press.
- CEED-UdeG. (1999). *Jalisco a futuro. Construyendo el porvenir*. Editorial Universidad de Guadalajara.

- CEED-UdeG. (2013). *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir*, vol. 7. *In-forme de prospectiva*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- CEED-UdeG. (2019). *Jalisco a futuro, 2018-2030. Construyendo el porvenir*, vol. 2. *Naturaleza, medio ambiente, población y territorio*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- CEED-UdeG y Consejo Económico y Social para el Desarrollo de Jalisco. (2013). *Jalisco a futuro, 2012-2032. Construyendo el porvenir*. (8 vols.). Editorial Universidad de Guadalajara.
- Gobierno de España. (2020). *España 2050. Fundamentos y propuestas para una estrategia nacional de largo plazo*. Gobierno de España.
- GODET, M., Monti, R., Munier, F. y Roubelat, F. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica: problemas y métodos*. Prospektiker Instituto Europeo de Prospectiva Estratégica.
- GRAMCI, A. (2017). *Escritos. Antología*. Selección, introducción y notas de César Rendueles. Alianza Editorial.
- GRAY, J. (2006). *Contra el progreso y otras ilusiones*. Alianza Editorial.
- Instituto del Futuro. (2017). *Impacto de las tecnologías emergentes en la sociedad y el trabajo en 2030*. <http://www.idf.pe>
- KEYNES, J. M. (1965) [1936]. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- RIFKIN, J. (2022). *The age of resilience: reimagining existence on a rewilding earth*. St. Martin's Press.
- VAN ASSELT, M. B. A., Van't Klooster, S. A., Van Notten, P. W. F. y Smits, L. A. (2010). *Foresight in action. Developing policy-oriented scenarios*. Earthscan/Routledge.
- WEBER, M. (2001) [1919]. *El político y el científico*. (7ª ed.). Ediciones Coyoacán.



**EJE 1**

**Gobierno  
eficiente  
y política  
democrática**



# Presentación

El estudio y el análisis actuales y futuros sobre la situación política y del gobierno nacional, y particularmente del estatal, los llevan a cabo autores y autoras especialistas en la materia. A partir de su conocimiento sobre el tema y datos estadísticos construyen los escenarios futuros y presentan ideas, propuestas y recomendaciones de política pública.

En la redacción de imaginarios futuros participan autores como Mauricio Merino, quien analiza el presente político del país y describe una serie de acontecimientos y sus posibles repercusiones futuras.

Con posterioridad al análisis del contexto nacional, expertos y expertas estudian desde distintos enfoques el presente y el futuro del orden político, democrático y de gobierno del estado de Jalisco. En cada uno de los textos se reflejan la diversidad y la vitalidad de la sociedad actual, así como los desafíos, las oportunidades y los posibles desenlaces futuros que el estado enfrenta en el contexto nacional e internacional. A los retos y oportunidades se suman las tendencias tecnológicas que de manera transversal están transformando percepciones y prácticas de los gobiernos democráticos.

La historia política del estado ha estado marcada por una serie de transformaciones y luchas sociales que han influido en la configuración del actual sistema político. Estos cambios, avances o, en algunos otros casos, retrocesos los discuten y analizan especialistas como Paula Ramírez Höhne, quien estudia el pasado, el presente y las tendencias futuras en el tema electoral. Por su parte, Héctor Raúl Solís Gadea expone una reflexión sobre el estado actual de la democracia en el país y el estado, y describe las características que han moldeado la identidad política de Jalisco. Mónica Montaña Reyes estudia a profundidad el sistema de partidos políticos y ofrece un aporte teórico y empírico sobre la situación que atraviesa y atravesará el estado con la implementación de las tecnologías emergentes y el uso de las redes sociales.

Un aspecto interesante por estudiar es el impacto que la inteligencia artificial y el uso de algoritmos tendrán en los gobiernos estatales, en este sentido el texto de Edgar A. Ruvalcaba-Gómez analiza la situación actual y describe los escenarios futuros, las tendencias, los retos y los peligros que estas tecnologías representan para el ejercicio del gobierno y la administración pública. Finalmente, este eje presenta un ensayo de David Gómez-Álvarez y Azucena Salcido, quienes analizan el futuro de la burocracia desde el ejercicio del poder político.

En resumen, este eje se estructura con análisis y discusiones que inician con el estudio del contexto nacional, el cual sin duda influye de manera directa en el estado y representa un punto de partida para entender la situación actual y construir los posibles escenarios futuros de la democracia, las elecciones y los partidos políticos, el gobierno y la burocracia del estado de Jalisco.



# Escenarios imaginarios sobre el futuro del gobierno y la democracia

— Mauricio Merino Huerta

## Las premisas de este ejercicio

Cualquier escenario político que quiera construirse para los cinco lustros que median entre el día de hoy y el 2050 pasa, inexorablemente, por el derrotero que tome México a partir del 2024: los doce meses siguientes determinarán el curso de los acontecimientos por un periodo mucho más extenso. Asumo que en cada proceso electoral se dice que estará en juego el futuro del país, pero esta vez es verosímil, no solo porque la sucesión presidencial se ha planteado como un plebiscito entre un proyecto político que busca modificar de manera radical el régimen político en nombre de una cuarta transformación, dirigida desde el gobierno nacional con una ideología unitaria y la hegemonía de un solo partido; y la continuación del proceso pluralista, gradual e institucional de transición hacia la democracia que inició al final del siglo XX: dos polos contrapuestos y excluyentes entre sí, cuya impronta no puede pasar inadvertida.

Es previsible que el desenlace de los acontecimientos que están en curso no impactará solo los procesos políticos (incluyendo la conformación del sistema de partidos) sino las políticas públicas y la forma de gestión que adoptará el gobierno nacional mexicano, su relación con las administraciones de las entidades federativas —estatales y municipales— y el papel que jugarán los órganos autónomos de Estado. Y se definirá también el papel que asumirá el Poder Ejecutivo en la dirección de la economía nacional, incluyendo la regulación de los mercados y el sistema fiscal en su conjunto. No será otra elección del periodo de alternancias democráticas que se ha vivido desde el año 2000, sino algo más profundo, pues además de la lógica plebiscitaria que se ha impuesto a la contienda por la Presidencia de la República, se determinará también la recomposición del Poder Legislativo federal en ambas cámaras y en 31 entidades federativas (incluida la Ciudad de México, y que suman un total de 1 098 cargos a elegir en los congresos locales), además de

nueve poderes ejecutivos estatales y, por primera vez, la elección simultánea de autoridades municipales en 1 802 ayuntamientos de 30 estados (incluidas las 16 alcaldías de la Ciudad de México), lo que significa la renovación —o la ratificación, según el caso— de 1 802 presidencias municipales, 1 975 sindicaturas y 14 764 regidurías.

Bastan esos datos para mostrar la relevancia que tendrán las elecciones del 2024, cuya dimensión será mucho mayor que la de cualquier otro proceso electoral que haya vivido México. Pero todavía hay que añadir otras tres premisas: de un lado, la fuerza que eventualmente tendrán los órganos electorales y jurisdiccionales para hacer valer las reglas del juego en una contienda que, ya de suyo, han sido desafiadas desde la Presidencia de la República y desde los partidos; de otro, la influencia de los muy diversos cárteles del crimen organizado y de la corrupción política a lo largo del proceso electoral; y, finalmente, la presencia acrecida de las fuerzas armadas tanto para contener la violencia derivada de la confrontación entre opciones que buscan anularse mutuamente, cuanto en las nuevas funciones administrativas que les han sido asignadas durante el sexenio en curso. De un lado, el peso de la ley (el *law enforcement*, según la expresión inglesa), y de otro, los riesgos de que sea vulnerada y eventualmente defendida por unas fuerzas armadas cada vez más poderosas. Dicho de otro modo: los actores institucionales de la transición, cuyo peso específico ha venido disminuyendo paulatinamente y, en el extremo opuesto, los poderes fácticos y los militares que han entrado a la escena principal.

Si fuera preciso mencionar a los actores principales que entrarán a escena en este ensayo de prospectiva, seleccionaría cinco: primero, al presidente Andrés Manuel López Obrador, cuyo liderazgo y presencia política son ya indiscutibles; después, al sistema de partidos y sus redes de alianzas ya ideológicas o ya pragmáticas; en tercer lugar, a los poderes fácticos, encabezados por los cárteles criminales más potentes, pero seguidos de las organizaciones de empresarios y los medios de comunicación tradicionales; en cuarto sitio, a las administraciones públicas —tanto la federal como las estatales— que se han convertido, en la práctica, en aparatos de movilización política; y finalmente, a las fuerzas armadas. A pesar de la fuerza propia y de las esferas de influencia más o menos autónoma de cada uno de esos actores, salta a la vista que será su interacción durante los siguientes doce meses, así como sus posiciones y reacciones ante los resultados electorales, las que determinarán los escenarios que podríamos anticipar para los años por venir.

No estoy listando a las organizaciones de la sociedad civil, ni a las universidades, ni a los líderes de opinión, ni a las redes sociales que comparten y se disputan la atención en formatos electrónicos, ni a los pueblos originarios, ni a los movimientos sociales que han defendido agendas propias, entre muchos otros actores políticos y sociales que, desde otro mirador, tendrían que ser sumados a un análisis que busca atisbar lo que podría ocurrir en el futuro, sobre la base de la información disponible en el presente. No incluyo a esos otros grupos —ni individuos— porque distingo entre la influencia y el poder: una cosa es incidir en las decisiones que pueden modificar el curso de los acontecimientos y otra, distinta, es la capacidad de tomar esas decisiones. Quien tiene poder (aunque suene redundante) puede imponer sus decisiones a otros, aun por encima de la voluntad de estos. Quien influye debe persuadir, presionar, convencer o negociar (entre otros verbos vinculados con la disuasión) a quienes pueden decidir. No niego la relevancia de esas formas de participación en la confección de decisiones y de cursos de acción pública, ni menosprecio la importancia de las organizaciones que buscan influir en las agendas públicas. No se trata de eso en absoluto. Pero me hago cargo de la diferencia: los actores listados en el párrafo anterior tienen fuerza propia, mientras que los enunciados en este dependen de los primeros. Comprendo que todo ese conjunto está interrelacionado y que las fronteras entre la influencia y el poder suelen ser imprecisas. Pero no es lo mismo ser influyente que ser poderoso.

## Actores y conductas de incertidumbre

A pesar de todo, la política depende de las voluntades humanas; eso es, de la organización de la convivencia, para bien o para mal. En este acápite utilizo una categoría poco usual: la descripción de conductas posibles entre actores especialmente relevantes para el futuro común. Anticipo que no todo descansa en la voluntad individual de quienes participan, pero es indudable que las decisiones que van tomando —así, en gerundio— quienes gozan de mayor autonomía y tienen mayores cuotas de poder para determinar las posiciones de otros, pueden modificar el curso de los acontecimientos. Esas decisiones están influidas por el entorno y por los cursos de acción que se van conformando paso a paso: es muy improbable que quienes ejercen poder político actúen sin tomar en cuenta sus circunstancias y las restricciones que enfren-

tan. Sin embargo, emplean sus márgenes de discrecionalidad en un juego permanente de inteligencia y, casi siempre, de suma cero: quienes buscan la acumulación de poder no tienden a distribuirlo sino a concentrarlo. De aquí la relevancia de su conducta: dado un conjunto de variables circunstanciales y considerando la inexorable interrelación entre los actores que conforman un sistema político, la conducta de las personas poderosas se convierte en la cuestión más importante para tratar de anticipar escenarios probables. A eso me refiero cuando hablo de conductas de incertidumbre.

**Tabla 1.1. Síntesis gráfica de actores y conductas de incertidumbre**

Actores principales	Factores de incertidumbre
1. Presidente de la República	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aceptación o rechazo de las reglas del juego electoral.</li> <li>2. Aceptación o rechazo de los resultados electorales.</li> <li>3. Posición política al final del sexenio.</li> </ol>
2. Partidos políticos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alianzas para la contienda electoral del 2024.</li> <li>2. Comportamiento respecto de la legalidad del proceso electoral y sobre sus resultados.</li> <li>3. Capacidad para mantenerse como partidos disciplinados y leales al régimen democrático.</li> </ol>
3. Poderes fácticos (crimen organizado, organizaciones empresariales, medios de comunicación)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Derecho de veto a las candidaturas presentadas por los partidos.</li> <li>2. Intervención durante el proceso electoral.</li> <li>3. Ejercicios de violencia física, financiera o verbal.</li> </ol>
4. Administraciones públicas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participación electoral, directa o indirecta.</li> <li>2. Aceptación o boicot a los resultados electorales (federales y locales).</li> <li>3. Corrupción y disciplina presupuestaria.</li> </ol>
5. Fuerzas armadas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intervención o imparcialidad durante los procesos electorales.</li> <li>2. Respaldo o rechazo a la alternancia en la Presidencia o en la mayoría del Congreso.</li> <li>3. Corrupción, vulneración de derechos humanos y disciplina interna.</li> </ol>

*Fuente:* elaboración propia.

Considero que es innecesario subrayar la relevancia que ha cobrado el presidente López Obrador como el actor principal del sistema político mexicano. Tampoco es exagerado decir que las decisiones que irá tomando en el tramo final de su sexenio podrían marcar la vida pública de México por muchos años más. Para este ensayo, encuentro tres que

me parecen fundamentales: 1. su participación en el proceso electoral en curso, asumiendo o rechazando las reglas del juego previamente establecidas. Mientras escribo, todavía no hay claridad sobre el destino que tendrá la reforma electoral que él mismo impulsó bajo la denominación de Plan B. Pero la tensión entre el Ejecutivo y los órganos electorales es evidente y podría desembocar (o no) en conflictos mucho mayores; 2. su aceptación de los resultados electorales, asumiendo que no le favorezcan o que no le parezcan suficientes. Es bien sabido que el presidente ha reconocido esos resultados solo cuando le han sido favorables y también sabemos, con certeza, que desconfía de las autoridades que organizan y califican los comicios; y 3. la posición política que adopte al final de su sexenio, ya para retirarse por completo (como lo ha anunciado repetidamente), o ya para continuar como líder real o moral de su partido y, desde esa posición, convertirse (o no) en un referente político antisistema.

En el ámbito del sistema de partidos —segundo actor central de esta puesta en escena—, identifico otras tres decisiones que podrían influir de manera decisiva en el futuro del país: 1. las alianzas que establezcan para la contienda electoral del 2024, incluyendo todos los cargos que estarán en liza (o no) y la lealtad política que se otorguen mutuamente. Hasta hoy, la tendencia es que los tres partidos que protagonizaron el principio de la transición de la democracia a finales del siglo XX (Partido de Acción Nacional, PAN; Partido Revolucionario Institucional, PRI, y Partido de la Revolución Democrática, PRD) se unirán en una coalición, definida por su oposición al presidente López Obrador, mientras que Movimiento Ciudadano (MC) ha decidido ofrecer una tercera opción. En cuanto a Morena, el partido oficial, la disyuntiva es otra: si se mantiene unido tras la distribución de candidaturas o si se fragmenta, cuestión que es válida también para sus dos aliados principales: el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde (PV); 2. el comportamiento de las oposiciones en cuanto a la legalidad del proceso electoral venidero y sobre sus resultados: en el mismo plano ya mencionado respecto del presidente de la República, hay incertidumbre sobre la conducta que adopten en caso de que el veredicto electoral les parezca inaceptable. Y esto es especialmente cierto para el caso en que, en conjunto, pierdan el control político del Poder Legislativo federal y en los estados; y 3. la capacidad que tengan para mantenerse como partidos disciplinados y leales al sistema democrático —del que, en su momento, fueron beneficiarios principales—, o si, por el contrario, algunos de los grupos que integran esas banderías optan por la ruptura y el juego antisistema.

En cuanto a los poderes fácticos —y en aras de mantener el mismo criterio que he adoptado—, hay tres preguntas cuya respuesta puede modificar el curso de los acontecimientos: 1. si esos grupos de presión intentarán (o no) ejercer un derecho de veto a las candidaturas presentadas por los partidos o incluso proponer personas para competir por cargos públicos. Esto sería especialmente relevante en el caso de los cárteles del crimen organizado, sobre todo si esa presión es ejercida sobre los partidos con mayores probabilidades de ganar las elecciones locales; 2. la intervención que eventualmente decidan tener durante el proceso electoral, ya aportando recursos de cualquier índole o ya mediante la presión, la compra o la coacción del voto, echando mano de sus redes propias; y 3. los niveles de violencia que decidan adoptar, tanto física como financiera o verbal, durante el proceso electoral y tras conocer los resultados. Los comportamientos más proclives o más ajenos a la aceptación de las reglas del juego constituyen una variable principal en la conducta de esos actores.

Entiendo a las administraciones públicas —así, en plural— como otro de los actores principales del escenario político nacional, por su capacidad de movilización de recursos y personas, a través de las oficinas que operan los programas públicos y ejercen los presupuestos en los tres niveles de gobierno. Aunque suelen presentarse como imparciales, se trata de ámbitos dominados por los intereses políticos que las dirigen tanto a nivel federal como —de manera subrayada— en los estados y los municipios. La ausencia de servicios civiles de carrera, los procedimientos discrecionales de designación de los cargos altos y medios de las burocracias y la carencia de medios eficaces de rendición de cuentas las convierten en aparatos políticos subordinados que operan —acaso con muy pocas excepciones— sobre la base de las preferencias políticas de quienes encabezan los poderes ejecutivos y los municipios. En estos casos, los factores de incertidumbre son menos amplios que entre los actores mencionados antes, pero cabe preguntarse: 1. si participarán abiertamente en la promoción del voto a favor de sus banderías políticas, dentro de sus ámbitos territoriales, y en qué medida lo harán; 2. si, en caso de alternancia en la Presidencia, en los estados o en los municipios, acatarán los resultados electorales o buscarán entorpecer los procesos de entrega-recepción de las oficinas que tienen a su cargo; y 3. si cometerán actos de corrupción más o menos evidentes y más o menos dañinos ante la proximidad de la conclusión de los sexenios o los trienios —según el caso.

Finalmente, una de las mayores incógnitas que pesan sobre el futuro político del país es el comportamiento que adoptarán las fuerzas armadas del país durante los próximos meses. Convertidas por el presidente de la República en un actor central del sistema político mexicano, no solo por su papel protagónico en materia de seguridad, sino por su colaboración en una larga lista de tareas propias de la administración pública, el Ejército, la Marina y la Guardia Nacional han visto crecer sus recursos y sus áreas de decisión propia y han ganado autonomía de operación en el manejo de áreas fundamentales del Estado. De aquí que sea indispensable preguntarse: 1. si mantendrán una posición imparcial durante los procesos electorales, sin ejercer ningún tipo de influencia o de presión sobre las comunidades y las colonias en donde tienen mayor presencia; 2. si estarían dispuestas —de darse el caso— a respaldar una nueva alternancia en la Presidencia de la República, aun a riesgo de perder al menos una parte de las funciones, los recursos y el poder que han adquirido durante el gobierno del presidente López Obrador; y 3. si, a pesar de su creciente protagonismo en la vida pública del país, podrán evitar actos de corrupción o de vulneración flagrante de derechos humanos, así como mantener la cohesión y la disciplina interna entre los altos mandos militares y la obediencia de las tropas.

El desenlace de ese conjunto de factores de incertidumbre determinará el curso que adopte el futuro político del país y, con él, la consolidación o la quiebra de la incipiente democracia mexicana. Todos los escenarios en los que se desarrollará el resto de los temas que se abordan en este estudio de prospectiva dependen de la combinación de las conductas más o menos responsables, más o menos leales a las instituciones y más o menos proclives a la democracia, de los cinco actores mencionados en este ensayo. En las páginas que siguen, intentaré imaginar algunas de las consecuencias que podrían darse y sus posibles secuelas hacia el año 2050, mediante la combinación de las situaciones planteadas. Lo haré siguiendo el método que nos han propuesto para desarrollar este ejercicio de prospectiva: primero revisaré el escenario que considero tendencial (*ceteris paribus*), a la luz de la información disponible; en segundo lugar, el escenario que, desde mi propio mirador, consideraría catastrófico para la gobernabilidad del país; y finalmente, el escenario que desearía que sucediera —asumiendo mi posición abiertamente favorable a la consolidación de la democracia pluralista e igualitaria.

## Escenario tendencial

### El corto plazo: 2024-2030

Será difícil que la candidatura presidencial de Morena obtenga el mismo respaldo que llevó a Andrés Manuel López Obrador a obtener la mayor votación registrada en la historia de México, pero aun así es previsible que el partido del gobierno conserve la Presidencia de la República en las elecciones del 2024. Las mismas encuestas que anticipan ese resultado prevén que la influencia de la candidatura presidencial incrementa los triunfos de Morena en las elecciones locales. Así ha sucedido en elecciones anteriores —la competencia por la Presidencia imanta los resultados en el resto de los cargos que se eligen— y, hasta ahora, no hay ninguna evidencia suficiente para afirmar que esa tendencia no se repetirá. Por otra parte, el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales que ha ido ganando Morena han venido utilizando todos los medios de los que han dispuesto para respaldar las candidaturas y las campañas de su partido, mientras que las fuerzas armadas y una buena parte de los poderes fácticos han optado por apoyar a esa misma bandería. En su conjunto, el escenario tendencial de corto plazo es que Morena gane, con holgura, los comicios venideros.

De su parte, las oposiciones políticas no han logrado establecer, hasta ahora, ninguna estrategia capaz de modificar esa tendencia. Envueltas en un debate electoral pragmático antes que ideológico o crítico sobre los resultados entregados durante este sexenio, han diluido sus identidades propias, han desandado el camino de la pluralidad que representaron los tres partidos protagonistas de la transición democrática (PAN, PRI y PRD) y se han definido a sí mismos en función del rechazo compartido al liderazgo del presidente López Obrador, sin ofrecer otro horizonte. El único partido que ha optado por mantener su identidad propia es Movimiento Ciudadano (MC), que se ha declarado socialdemócrata y ha rechazado (hasta ahora) formar parte de una nueva coalición electoral. Sin embargo, ninguno de ellos aparece como una amenaza seria a la continuidad de Morena en la Presidencia de la República. Es probable que logren derrotar al partido oficial en algunas elecciones estatales y locales, pero no en la de la Presidencia.

De mantenerse esas tendencias, lo que podría ocurrir es que la distribución del poder político formal se mantenga igual, con Morena en el Poder Ejecutivo federal y en la mayoría de los estados —con un número



creciente de municipios—y, además, conservando la mayoría del Poder Legislativo. Lo que no puede verse, a la luz de los datos actuales, es que el partido gobernante refrende el éxito electoral del 2018, de modo que es muy improbable (*ceteris paribus*) que consiga la mayoría calificada indispensable para modificar la Constitución política o nombrar libremente a las personas titulares de los órganos autónomos. Así pues, el primer escenario tendencial de corto plazo es que la distribución del poder político en México se conserve como está hoy.

Sobre esa base, ninguno de los actores principales mencionados en este ensayo tendría motivos suficientes para boicotear las elecciones y rechazar sus resultados, más allá de algunos conflictos localizados que podrían resolverse por vías jurisdiccionales. La transición de gobiernos sería más o menos rutinaria y, a la vez, el proyecto de transformación que ha encabezado el presidente López Obrador sería encabezado por la nueva persona titular del Estado mexicano, bajo la vigilancia más o menos explícita o más o menos soterrada del líder indiscutible de ese movimiento. Al llegar a este punto, añado que me resulta difícil suponer siquiera que el personaje político central de la vida pública del país desaparezca repentinamente del escenario de las decisiones tan pronto como entregue la banda presidencial. Aunque ese fuese su propósito, lo más probable es que sus partidarios sigan invocando su memoria y esperando su aprobación, mientras que sus adversarios seguirían tomándolo como referencia para combatir al nuevo gobierno. En cualquier caso, las tensiones que han llevado a la polarización de la vida política de México continuarían vigentes.

Dados los propósitos de la obra colectiva en la que se inscribe este ensayo, vale la pena agregar que en el escenario tendencial tampoco cambiaría el proceso de centralización política y administrativa que ya estamos atestiguando. Los gobiernos de los estados, dominados en mayoría por Morena, tenderían a operar como auxiliares de las políticas públicas asistencialistas diseñadas desde el Gobierno federal, vigilados por órganos autónomos y controlados por la Auditoría Superior de la Federación. Los problemas principales del país —como la seguridad, la movilidad, el cuidado del medio ambiente, el manejo de recursos naturales y la producción de energía— seguirían siendo gestionados por la administración pública centralizada. En el mejor de los casos, los gobernadores podrían distinguirse por sus obras públicas, la austeridad en el manejo de sus recursos, su popularidad política y su capacidad de gestionar inversiones relevantes. Por su parte, los mejores gobiernos mu-

nicipales serían aquellos capaces de administrar con éxito la prestación de los servicios públicos ordenados por la Constitución y poco más. En ese marco, Jalisco no sería la excepción: las encuestas actuales predicen que MC podría mantener la gubernatura del estado y las presidencias de varios de los municipios conurbados, siempre y cuando su estrategia nacional no rompa con la dinámica de sus liderazgos políticos locales. Empero, con independencia del partido que logre ganar las elecciones estatales venideras, el margen de acción de su próximo gobierno será inversamente proporcional a la fuerza que tendrá el gobierno nacional.

## El largo plazo: 2030-2050

A despecho de lo que predicen las tendencias actuales, hay al menos cuatro desenlaces de la situación actual que podrían modificar el escenario futuro: el primero es la profundización de la polarización entre las fuerzas políticas a lo largo del próximo sexenio. Si en vez de apostar por la conciliación y la consolidación de instituciones democráticas el nuevo Gobierno de la República decidiera continuar con la lógica de la transformación radical del régimen político en aras de concentrar las decisiones en un solo partido e imponer una sola visión de país, las resistencias podrían incrementarse hasta romper con la estabilidad y poner en riesgo la gobernabilidad de México. En esas circunstancias, sería prácticamente inevitable la desaparición del sistema de partidos como hoy lo conocemos y la emergencia de otras fuerzas políticas organizadas dentro y fuera de la legalidad. Decir que eso dependerá de la posición que adopte el próximo gobierno es una obviedad. Pero la tendencia actual es esa: la acumulación de poder y la ofensiva en contra de los partidos, las instituciones y los grupos que participaron en el régimen anterior y se beneficiaron con el modelo neoliberal. Si el próximo Gobierno tiene éxito en lo que proponen los aspirantes a suceder al presidente López Obrador, esa ruptura sería inevitable.

En ese mismo sentido, el segundo desenlace sería la desaparición paulatina de los órganos autónomos de Estado, que surgieron durante la última década del siglo XX y los primeros tres lustros del XXI. Uno de los objetivos explícitos del gobierno del presidente López Obrador ha sido profundizar en la, así llamada, austeridad republicana, eliminando los órganos que considera innecesarios y dirigiendo los recursos hacia los programas de transferencias monetarias directas hacia distintos grupos

sociales. Si no se han eliminado o reducido hasta su mínima expresión, ha sido porque varios de esos órganos están anclados a la Constitución y el Gobierno no ha contado con la mayoría calificada para extinguirlos. Empero, si el sistema de partidos actual se quiebra, el Gobierno podría reunir la fuerza suficiente para proceder a la eliminación de ese diseño institucional y concentrar en la administración pública federal las funciones que realizan (o simplemente anularlas). La desaparición del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los órganos electorales locales (OPLE), así como de los tribunales electorales —en las condiciones en que hoy los conocemos—, es, de hecho, un proyecto en curso. También lo es la extinción del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y de los órganos reguladores de la competencia económica (Cofece), de las telecomunicaciones (Ifetel) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), además del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). De prosperar las tendencias vigentes, todos esos órganos desaparecerían y el Gobierno asumiría —o eliminaría— sus tareas. Antes del 2050, tendríamos un gobierno limitado a garantizar la seguridad pública, a prestar servicios públicos, a realizar obras públicas y a gestionar programas de transferencia directa de recursos a grupos vulnerables, en condiciones de la más estricta austeridad.

El tercer desenlace previsible de esas tendencias sería la presencia acrecida de las fuerzas armadas del país en la mayor parte de las actividades propias de la administración pública federal y en el control de todas las áreas dedicadas a la seguridad. Hacia el 2050, el país ya no tendría policías de ningún tipo que no estuviesen bajo el mando militar, mientras que el Ejército y la Marina administrarían (casi todos) los bienes y las empresas públicas y gestionarían de manera directa los programas asistenciales del Gobierno de la República, bajo las órdenes del jefe del Estado (quien podría ser, eventualmente, un integrante de las fuerzas armadas o un militar en retiro). Para modificar ese escenario, sería preciso introducir un servicio civil de carrera que, hasta hoy, no forma parte del horizonte visible y, además, tendría que darse una reforma fiscal capaz de sufragar los gastos cada vez más exigentes de un aparato administrativo mayor. Por otra parte, dadas las circunstancias de violencia que siguen dominando a buena parte del territorio nacional y la precaria institucionalización de los gobiernos estatales y municipales —además de la desigualdad y la pobreza que seguirán desafiando a la economía del país—, parece muy poco probable que las fuerzas armadas

vuelvan a las funciones que tuvieron antes del sexenio del presidente López Obrador. En ausencia de esos elementos de juicio, lo que puede otearse para los siguientes lustros es una creciente militarización de las administraciones públicas.

Por último, es previsible que el federalismo pierda relevancia y que los gobiernos estatales sean controlados, a través de reformas constitucionales y leyes generales, desde la Presidencia de la República y sus dependencias centrales. Insisto en la tendencia actual, que ha negado la posibilidad de emprender una reforma fiscal capaz de otorgar más recursos al Estado en su conjunto y, menos aún, redistribuirlos entre los gobiernos locales. De ser así, la propia mecánica del crecimiento demográfico, la metropolización del país y la incapacidad de las administraciones públicas locales para hacer frente a las necesidades insatisfechas de la mayor parte de la sociedad llevarían inexorablemente a buscar no solo el auxilio sino también la responsabilidad del Gobierno federal en prácticamente todas las áreas de la vida pública. Hasta ahora no existe ninguna tendencia que permita prever la extinción del modelo federal nacido en el siglo XIX. Pero hay evidencia suficiente para observar no solo su debilidad actual, sino la creciente falta de recursos, instituciones y capacidades propias para mitigar el predominio indiscutible del Gobierno nacional.

En esas condiciones tendenciales, cabe suponer que, hacia el 2050, el país vivirá bajo un régimen presidencialista, respaldado por un partido hegemónico y una ideología de Estado dominante (estadocéntrica), con una administración pública centralizada, austera y controlada, en todas sus tareas fundamentales, por las fuerzas armadas. Dados esos rasgos de dominación política, además de las limitaciones fiscales y un modesto crecimiento económico, también habrían desaparecido los órganos autónomos de Estado y, aunque el federalismo seguiría vigente, los gobiernos estatales y municipales operarían como extensiones de las políticas, las leyes generales y las oficinas centrales, dependientes de la Presidencia de la República. El Gobierno se habría convertido en un prestador de servicios públicos básicos, en constructor de obras públicas indispensables (a través del Ejército y la Marina) y en gestor de programas sociales diseñados para transferir recursos directamente a las personas. La seguridad, amenazada por la desigualdad, las violencias sociales, los grupos criminales y la disidencia política, sería una de las prioridades de las fuerzas armadas, en un entorno hostil. Al mirar hacia el pasado,

quizá veríamos que México no habría cambiado mucho respecto de la situación que vivimos ya, en el 2023.

## Escenario catastrófico

### El corto plazo: 2024-2030

El peor escenario que enfrentamos para el futuro inmediato es que no haya condiciones suficientes para celebrar elecciones en junio del 2024. Otro, similar, es que, aunque se realicen los comicios formalmente, la situación de violencia y de rechazo a los resultados electorales haga prácticamente imposible una sucesión presidencial pacífica y un cambio ordenado de mandos en el resto de los cargos públicos que se disputarán. Al momento de escribir estas líneas, ya hay algunos signos ominosos que, de exacerbarse, podrían desatar ese escenario: el más evidente es el desafío que han venido enfrentando las autoridades electorales por parte del gobierno del presidente López Obrador, quien, desde el año 2006, las ha considerado aliadas de intereses ajenos a la democracia y promotoras de fraudes.

Pese a haber triunfado en los comicios del 2018 al amparo de las mismas reglas del juego que hoy combate, el discurso presidencial ha sido especialmente hostil. Tanto, que ha propuesto una reforma electoral para modificar las prácticas que considera ostentosas y tramposas, ha insistido en elegir por voto popular a quienes dirigen esas instituciones y ha reclamado que el Gobierno asuma algunas de las tareas de estas para ahorrar recursos. Por otra parte, ha promovido que su partido rompa esas reglas anticipando las precampañas para seleccionar a su candidato o candidata presidencial, desafiando la interpretación que el INE —y en su momento el Tribunal Electoral— haga de esas conductas que, eventualmente, podrían llevar a la cancelación del registro de la persona que haya sido seleccionada mediante ese procedimiento inequívocamente opuesto a las normas en vigor.

Morena nació en 2014: el mismo año en que el antiguo IFE se convirtió en Instituto Nacional Electoral. Durante los primeros años, pese a su espíritu combativo de origen, fue un partido leal al sistema electoral. Pero tras ganar las elecciones presidenciales, fue cambiando paulatinamente su conducta hasta convertirse en un partido abiertamente desleal ante la autoridad y desafiante de las reglas diseñadas para promover

la equidad de la contienda. Si esta posición se mantuviera durante los meses siguientes, es probable que las oposiciones al Gobierno sigan su ejemplo y las autoridades se vean compelidas a tomar decisiones tautativas para detener esas conductas ilícitas, en ambos bandos de la polarización política. De ser así, al comenzar el año 2024 el escenario anunciaría una confrontación de fuerzas ajena a la legalidad electoral: un *tour de force* entre el Gobierno y sus adversarios principales. Si, además, la candidatura de Morena a la Presidencia de la República no tuviera el impacto que espera el presidente, sería todavía más probable que este decidiera intervenir directamente en la campaña y utilizar los recursos públicos que tiene a su alcance, incluyendo la promoción del voto a través de las administraciones públicas federal y estatales de su bandería y, eventualmente, de las fuerzas armadas y de los poderes fácticos que se consideren sus aliados. Por su parte, el flujo de recursos privados (nacionales y extranjeros) que las oposiciones podrían emplear, así como la confrontación abierta con las empresas (nacionales y extranjeras) y los medios de comunicación opuestos al gobierno, podrían abrir la caja de Pandora.

Los procesos electorales fueron diseñados para resolver los conflictos derivados de la competencia por el poder, a través de medios pacíficos. Si estos quedan superados por la lucha directa entre contrarios, el riesgo de que el crimen organizado y los intereses ajenos al país promuevan actos de violencia orquestados para generar ingobernabilidad se volvería inminente. He aquí el escenario catastrófico: dado ese conjunto de variables, las autoridades electorales se verían impedidas de organizar las elecciones (o de entregar resultados que sean aceptables y legítimos). De ser así, el desenlace ya no correría por vías pacíficas ni institucionales, sino por vías de hecho. En ese caso, la combinación entre la ausencia de autoridades con legitimidad y capacidad de gobierno y una secuencia de actos de violencia política podría dar como resultado la necesidad de establecer un gobierno *de facto* capaz de reestablecer la paz —como ha sucedido repetidamente en otros países de América Latina— a través de las fuerzas armadas. En rigor, un escenario de esa naturaleza no equivaldría a un golpe de Estado, sino a una situación de hecho, donde el presidente López Obrador asumiría inexorablemente el papel del liderazgo real, entregando formalmente la Presidencia a un gobierno interino encargado de convocar a nuevas elecciones, cuando hubiese condiciones suficientes. Un gobierno así, militarizado, significaría en la práctica la extensión del mandato actual y la consolidación

del proyecto de transformación definitiva del régimen político que ha divulgado el presidente desde su llegada a la jefatura del Estado. Para muchos —quizá para la mayoría— no sería una catástrofe, sino el momento cumbre de una epopeya histórica.

## El largo plazo: 2030-2050

Un gobierno dispuesto a eliminar a sus oposiciones políticas, a anular la deliberación pública y decidido a extinguir instituciones diseñadas para fijar límites al poder político no puede ser un gobierno democrático. Tras el caos deliberado que se plantea en el escenario catastrófico de corto plazo, lo que vendría podría ser una autocracia con respaldo militar, afincada en la idea del restablecimiento del orden y la legalidad perdida tras los conflictos del 2024 y apoyada en una ideología de corte populista. Retomo aquí lo dicho en el escenario tendencial de largo plazo, porque imagino que los rasgos principales del escenario catastrófico no tendrían variaciones relevantes en cuanto a las prioridades establecidas para gobernar: un férreo control de la opinión pública, la centralización de todas las decisiones fundamentales, el sometimiento político, legal y armado de cualquier intento por reivindicar banderas federalistas, un modelo económico de economía mixta con empresas privadas afines y controladas por el Estado, un amplio abanico de empresas paraestatales vigiladas —y en buena medida, operadas— por las fuerzas armadas y una administración pública acotada y abocada a construir obras públicas y a distribuir dinero entre distintos grupos sociales, bajo el argumento de la igualdad social.

En este escenario, el país mantendría un crecimiento económico modesto afincado en su privilegiada ubicación geográfica y en el respaldo pragmático del Gobierno de los Estados Unidos, que muy probablemente estaría dispuesto a proteger sus propios intereses, haciendo caso omiso de la situación política de su vecino del sur. Sobre esa base, el Gobierno autocrático de México estaría en condiciones de pactar una paz localizada e intermitente con los grupos del crimen organizado, dominantes ya en buena parte del territorio nacional, y lograría desplegar campañas intensivas de propaganda para persuadir a la población de las bondades del régimen transicional que viviría el país, hasta encontrar las condiciones suficientes para volver a la paz y celebrar elecciones democráticas. Entretanto, los gobiernos obtendrían su legitimidad mediante procesos de consulta pública: plebiscitos periódicos para refrendar o suspender su

continuidad, organizados por un órgano electoral que confirmaría, una y otra vez, que el pueblo habría optado por la continuación de ese *statu quo*.

En el trayecto, imagino que algunos grupos disidentes —de derecha a izquierda del espectro político tradicional— intentarían enfrentar al gobierno autocrático en distintos momentos y con recursos diferentes. En el occidente y en el norte, algunos empresarios y una parte de la sociedad civil vinculada a ellos podrían promover movimientos de secesión para declarar la independencia de sus entidades y fragmentar a México. En el sur y el sureste, algunos grupos podrían buscar la ruptura de la autocracia por medios violentos y, eventualmente, volver a la guerra de guerrillas (la llamada “guerra sucia”) que marcó los años sesenta y setenta del siglo XX mexicano. Empero, cada uno de esos movimientos sería sofocado por medios violentos: las personas disidentes que actuaran a la luz del día serían encarceladas y juzgadas por un Poder Judicial sometido por completo a las órdenes del jefe de Estado, mientras que los movimientos guerrilleros no solo enfrentarían al Ejército en el campo de batalla, sino que servirían como argumento de propaganda para refrendar la importancia de mantener un gobierno capaz de mantener la unidad nacional. El peor escenario es que esa situación se vuelva estable, llevando a México a las calificaciones más bajas en casi todos los rubros comparado con el resto del mundo, sin solución de continuidad.

## Escenario deseable

Para darle un contenido más fluido a este último escenario, lo frasearé en tiempo presente: describiendo lo que me gustaría que fuese ocurriendo. Es una licencia literaria que, quizá, puede ayudar a darle mejor contenido narrativo a lo que, de todos modos, es inevitablemente producto de una mezcla de deseos, evidencia e imaginación. Después de todo son sucesos que no han ocurrido aún y que, muy probablemente, nunca sucederán.

### El corto plazo: 2024-2030

Tras el comienzo ilegal de las precampañas de Morena por la candidatura a la Presidencia, las oposiciones deciden iniciar —también de manera anticipada— los procesos internos para elegir a su propia candidata o candidato. El único partido que se mantiene al margen



de la ilegalidad de esas decisiones es MC, que convoca a precampañas hasta diciembre del 2023. Dado que las dos principales fuerzas políticas en contienda —Morena y la alianza que deciden formar PAN, PRI y PRD— han vulnerado la ley, el Tribunal Electoral ordena suspender definitivamente ambos cursos de acción, advirtiendo que, de continuar, las personas que resulten electas en esos procedimientos no podrán ser registradas como candidatas a la Presidencia. Advertidos de esa consecuencia constitucional, el presidente —desde una de sus conferencias mañaneras— convoca a su partido a obedecer los tiempos legales y llama a la oposición a hacer lo mismo. Propone además una consulta formal con las y los magistrados del Tribunal Electoral para saber qué actividades pueden realizarse, en espera de los tiempos de precampaña establecidos en la ley. Morena acata la sentencia y decide organizar debates programáticos, con el propósito de integrar su propuesta de programa de gobierno. A esos debates acuden las personas que aspiran a suceder al presidente López Obrador. Compelidos por esa conducta, los partidos de oposición también suspenden sus actividades de campaña y siguen la misma ruta adoptada por Morena. En los medios de comunicación, en las organizaciones de la sociedad civil y en la academia, se inicia una amplia deliberación pública sobre los contenidos de las propuestas programáticas formuladas por los partidos, mientras el presidente sigue informando en sus conferencias matutinas los avances de los proyectos insignia de su sexenio.

El proceso electoral comienza en la primera semana de septiembre, rodeado de expectativas. El INE presenta todas las condiciones necesarias para la organización de los comicios, los partidos siguen los procedimientos establecidos y, hacia el final del año, inician las precampañas electorales (antes suspendidas mediante sentencia del Tribunal Electoral). Luego de las deliberaciones previas, los partidos eligen dos mujeres y un hombre para contender por la Presidencia: Morena y MC a las mujeres y la coalición de PAN, PRI y PRD al único hombre. Al comenzar las campañas, noventa días antes de la jornada electoral, el presidente López Obrador —quien había venido desplegando una intensa gira de despedida por toda la República, ofreciendo cada día conferencias matutinas— anuncia que dejará todo el espacio mediático a las campañas políticas en curso y suspende definitivamente sus conferencias diarias. Se especula sobre su estado de salud, pero él mismo desmiente los rumores. Reitera su compromiso de retirarse de la política al concluir su sexenio y, más tarde, lo cumple.

Durante las campañas, el intercambio de propuestas es equivalente al de las descalificaciones mutuas. Sin embargo, las campañas transcurren en paz, mientras las fuerzas armadas controlan y vigilan el paso de las comitivas y los recorridos de todos los partidos. La ausencia de violencia es interpretada como resultado de un pacto entre los partidos y el crimen organizado, pero nadie logra confirmar esa tesis. De otro lado, las decisiones tomadas al final de su sexenio por el presidente López Obrador, junto con las expectativas generadas por el proceso democrático en curso, incrementan sustancialmente las inversiones privadas, robustecen a la Bolsa de Valores mexicana y se registra un crecimiento cercano al 6 %. El Gobierno instruye a sus colaboradores a abstenerse de participar en las campañas y sanciona a quienes lo intentan. Al concluir la jornada electoral, los partidos reconocen los resultados: la candidata de Morena gana la Presidencia con holgura, pero no consigue la mayoría de los votos. La coalición opositora y MC logran, juntos, la mayoría en ambas cámaras legislativas federales, cosa que se considera un fracaso para los primeros y un triunfo para los segundos. Los gobiernos estatales, los municipales y los congresos de las entidades federativas corren la misma suerte que las elecciones federales: el poder político vuelve a ser distribuido entre partidos en todo el territorio nacional. Se anuncia, así, un nuevo periodo de acuerdos legislativos y gubernamentales para consolidar el crecimiento económico, bajo el lema compartido “Por el bien de todos, primero los pobres”, en homenaje al presidente saliente.

Sobre esa base, el nuevo Gobierno se propone cuatro objetivos: erradicar la pobreza extrema, moderar la desigualdad, garantizar la seguridad y consolidar el régimen democrático. Con esos propósitos, convoca a toda la sociedad a participar en su cumplimiento y, durante el segundo trienio, logra que se plasmen como principios constitucionales con el respaldo de todos los grupos parlamentarios. Durante esos meses, el Congreso se instaaura como constituyente para aprobar una versión revisada y breve de la Constitución política y la expedición de leyes constitucionales que regularán los pormenores a la carta magna, con la aprobación de una mayoría calificada y de al menos tres grupos parlamentarios de ambas cámaras. La confianza que produce ese conjunto de decisiones (respaldada por el refuerzo de los órganos autónomos del Estado y la consolidación de los sistemas de transparencia, de combate a la corrupción, de rendición de cuentas y de información pública, apoyados por el uso de inteligencia artificial) permite que la economía

mantenga su crecimiento estable, por encima del 6 % anual. El nuevo Gobierno promueve, además, una reforma fiscal progresiva y grava las herencias y la acumulación de riqueza excesiva. Con esos recursos fiscales, fortalece los sistemas de salud y educación pública, sin renunciar a los programas paliativos y asistenciales. Al concluir el sexenio, el partido mayoritario refrenda un nuevo triunfo en las urnas, pero una vez más pierde la mayoría de las cámaras y buena parte de los gobiernos locales. En el año 2030, México entra al grupo de las diez economías más fuertes del mundo y a la lista de las democracias consolidadas.

## El largo plazo: 2030-2050

En el año 2036 —en elecciones realizadas integralmente por medios electrónicos— se verifica una nueva alternancia en la Presidencia de la República, alentada por la promesa de hacer cumplir a cabalidad los principios constitucionales pactados ocho años antes y de modificar el régimen de gobierno, para fortalecer las bases institucionales de los gobiernos estatales y municipales y eliminar, en definitiva, a los últimos grupos criminales que todavía medran en algunas zonas del país. Se anuncia la consolidación de las policías civiles y una drástica reducción de las fuerzas militares. Por otra parte, el servicio profesional de carrera instaurado en el sexenio previo se expande con éxito hasta el rango de subsecretario de Estado y se establecen nuevos mecanismos de control de ingresos y gastos gubernamentales, haciendo uso de las nuevas tecnologías que permiten la vigilancia pública de todos los movimientos financieros en tiempo real.

Los ciudadanos refrendan, en las elecciones de 2042, el mandato otorgado al nuevo partido mayoritario, que hace campaña con la intención de modificar el régimen presidencial para establecer el modelo parlamentario, tanto a nivel federal como estatal. Tras cuatro años de consultas ciudadanas y deliberaciones políticas, se acuerda mantener vigentes la Constitución reformada en 2028 y el modelo económico que, en el resto del mundo, se conoce ya como el “segundo milagro mexicano”. Empero, se establecen nuevos mecanismos de control constitucional y parlamentario, afincados en la garantía de los derechos fundamentales y de los principios establecidos en la carta magna. Gracias a las políticas públicas continuadas durante casi cuatro lustros, la pobreza extrema se reduce al 5 % de la población y las clases medias se expanden para formar la gran mayoría. La evolución mexicana en el uso de energías

limpias y de tecnología para la calidad de vida permite que los costos de manutención familiar se reduzcan dramáticamente. Los problemas públicos del país cambian de naturaleza: el envejecimiento de la población, la vivienda digna, la desconcentración metropolitana y la producción de alimentos suficientes se convierten en los temas centrales de la agenda pública. Desde el mirador político, sin embargo, México se convierte en una democracia normalizada y estable.

## Epílogo y notas para Jalisco

Los escenarios que he planteado se refieren a la vida política nacional. En otros capítulos se desarrollarán los que corresponden específicamente a Jalisco. Sin embargo, observo que la influencia de la entidad seguirá vigente por su potencia productiva, tanto de alimentos cuanto de tecnología y servicios. La fuerza simbólica, académica y cultural del estado también se mantendrá intacta, porque la respalda una larga historia de creación y divulgación que no tiene paralelo con la de ninguna otra entidad, exceptuando a la capital del país. En sentido opuesto, deseo que el crimen organizado pierda fuerza y disminuya su presencia en las redes empresariales, políticas y sociales, pese a que la tendencia actual no me permite llegar a esa conclusión.

En materia política —eje de este capítulo—, las dos variables principales para imaginar escenarios son, de un lado, el futuro del federalismo mexicano en su conjunto, y de otro, la competencia interna por los cargos públicos entre las fuerzas políticas más relevantes de la entidad (MC y PAN) y Morena, como partido local emergente. En el mejor escenario, no advierto cambios sustantivos al modelo federal del país, aunque he apuntado dos que me parecen fundamentales: la reforma fiscal —y al sistema de coordinación fiscal—, que a todas luces es indispensable para fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales e incentivar la economía estatal, y la profesionalización de sus administraciones públicas, sobre una sólida base institucional. En el peor escenario, advierto un proceso creciente de centralización de las decisiones en el Gobierno nacional, con un presidencialismo exacerbado y una presencia acrecida de las fuerzas armadas, que, en la práctica, convertiría al Gobierno estatal en operador de decisiones y programas centrales, con muy pocos márgenes de decisión. Infortunadamente, la

capacidad de influir en alguno de esos desenlaces rebasa a los ámbitos acotados de la política local.

En cuanto a la segunda variable, las tendencias actuales sugieren que MC podría mantener la gubernatura de la entidad por otros seis años, siempre que consiga conservar una alianza implícita (o explícita) con el PAN. Empero, el crecimiento de las preferencias electorales de Morena ya está desafiando esa posibilidad y, en ese sentido, salta a la vista que las elecciones locales estarán inevitablemente influidas por la contienda nacional y las estrategias elegidas por cada partido. Si MC lograra colocarse como alternativa a la ya inevitable polarización nacional, sería previsible que esa impronta favorecería también su presencia dominante en Jalisco. Y no es necesario agregar que cualquier escenario posterior dependerá de ese resultado: si Morena ganara las elecciones locales, el Gobierno estatal perdería autonomía frente a la Presidencia de la República y el estado dejaría de pugnar por la renovación del federalismo.

En cualquier caso, la fuerza de la entidad se mantendría vigente por otros medios: su capacidad económica, su producción alimentaria y la creciente visibilidad de sus organizaciones empresariales, la autoridad nacional que ejercen su cultura y su vida universitaria y, en contrapartida, la amenaza permanente del Cártel Jalisco Nueva Generación, que se ha consolidado como el grupo criminal más violento y fuerte del país. La influencia de esa organización en la vida política interna modificaría dramáticamente los escenarios electorales y el futuro del gobierno de la entidad y sus municipios. Esa es, en mi opinión, la línea roja que nunca debe cruzarse.



# El expediente electoral de Jalisco

— Paula Ramírez Höhne

Cada entidad federativa mexicana tiene su historia y su propia densidad política. La de Jalisco es una historia marcada por el republicanismo en un sentido clásico, es decir, por la búsqueda de la autonomía política, el equilibrio de poder, los derechos individuales y el federalismo práctico. Es difícil hallar una trayectoria similar en otras partes del país, pero Jalisco, sin duda, inauguró antes que cualquier otro estado la reivindicación federal en el temprano siglo XIX.

Con esto no quiero decir que exista un continuo de décadas o de siglos (pues el Porfiriato y la era del partido hegemónico en el siglo XX suspendieron esa historia), pero es cierto que nuestro estado se ha movido, primero, buscando su propia autonomía política y después, esforzándose para propiciar avances político-institucionales que lo pusieran por delante de otros gobiernos regionales y aun, del Gobierno federal. Estas notas son un intento de documentación de tales esfuerzos, como principales precedentes que considerar para adelantar cualquier posible escenario futuro sobre la vida electoral y política de Jalisco.

Al cabo, la premisa que guía este texto es que la construcción del estado federal, representativo, republicano y democrático de Jalisco ha recurrido en sus principales episodios al expediente electoral, es decir, a la organización de elecciones populares, donde se dirimen pacífica y civilizadamente las diferencias de una sociedad plural, diversa y compleja. Han sido —y aventuro que seguirán siendo—, las elecciones legales y reconocidas las que singularizan la vida política del estado. Sin desconocer los periodos en que los derechos político-electorales en Jalisco y en el resto del país han sido dominados por un gobierno central hegemónico o dictatorial, este texto muestra cómo en el estado se ha edificado un entramado legal e institucional sobre un entendimiento básico de nuestra vida colectiva: la necesidad de recurrir a las elecciones para constituir los poderes públicos, resolver los principales diferendos políticos (incluso fundacionales) del estado, y al cabo ga-

rantizar el respeto a los derechos que hoy protege en la Constitución y las leyes mexicanas.

Este capítulo se divide en siete apartados: 1. “Primera modernización”, que ofrece apenas una estampa del nacimiento de la provincia de Guadalajara, como precedente del surgimiento de una comunidad política crítica y con aspiraciones liberales y autonomistas. 2. “Elecciones ejemplares: los primeros años”, que relata las dos primeras experiencias electorales en el estado (1813 y 1820), en donde destaca el talante cívico de la ciudadanía jalisciense. 3. “El primer estado de la república”, que recoge brevemente la historia de la construcción del estado libre y soberano de Xalisco, en donde otra vez las elecciones son el elemento instrumental básico para su formación. 4. “Salto al siglo XX: la institución de las elecciones”, que desarrolla la historia de la edificación legal e institucional del sistema electoral jalisciense a lo largo del siglo XX y lo que va del XXI. 5. “Construcción institucional, alternancia y pluralidad”, que describe la dinámica de alternancias y la pluralidad política de los órganos de representación del Estado. 6. “Hacia la inclusión sustantiva: los derechos políticos de las mujeres”, que reporta los avances en la postulación paritaria de las mujeres a cargos de representación y gobierno, como un atributo distintivo de la vida electoral jalisciense. 7. “Un futuro incierto”, que propone algunas posibilidades del desarrollo legal e institucional que podría ocurrir en el estado (dado su espíritu republicano, federal y libertario) en caso de prevalecer en nuestro país el régimen democrático.

## Primera modernización

Comencemos en la última década del siglo XVIII, que ha sido reconocida como la de mayor aceleración del desarrollo económico, político y social del estado. La Guadalajara colonial se urbanizó; se fundaron la primera universidad de la región, el primer gran hospital, la imprenta; surgió la prensa, hubo un gran impulso comercial con el puerto de San Blas, la feria de San Juan de los Lagos y la creación del Real Consulado de Comerciantes; se establecieron diversas conexiones con la Ciudad de México y se edificó una amplia obra de infraestructura pública en un periodo bautizado como “la década dorada de Guadalajara” (Ibarra Pedroza, 2022).

De este modo, Guadalajara recibió el siglo XIX con un impulso económico (empleo, educación, salud, desarrollo) que la convirtió en la cuna



de una sociedad pujante, rica en su vida artística, comercial e industrial, pero también en su vida política, con el surgimiento de una comunidad crítica y activa, de ímpetu independentista y una profunda identidad regional, que fue dando forma a lo que hoy es el estado libre y soberano de Jalisco. Al mismo tiempo perfilaba su participación en la construcción de la república federal, democrática y representativa que es México.

La historia de esa formación es conocida, pero lo que importa subrayar ahora es que la comunidad política jalisciense surgió al calor de su modernización económica y social, pero también bajo el influjo del liberalismo norteamericano, que sería la base ideológica tanto de su independencia como de la nuestra. Dar cauce a esas nuevas energías demandaba celebrar elecciones, una sucesión de comicios inaugurales de la tradición republicana, como veremos a continuación.

## Elecciones ejemplares: los primeros años

Enrique Ibarra Pedroza (2022) relata y documenta los primeros ejercicios electorales en el estado. Desde la primera elección en 1813 para establecer el ayuntamiento de Guadalajara, pasando por los comicios de 1820 para elegir diputaciones provinciales, y hasta el amplio ejercicio de consulta popular al que convocó Luis Quintanar en 1823 para preguntar a los 132 pueblos de Jalisco si preferían adherirse a un sistema federalista o a uno centralista. Recurro a ese relato histórico porque permite constatar la relevancia del expediente electoral de Jalisco en la construcción del estado federal, republicano y representativo.

Ibarra relata que en los debates que llevaron a redactar la Constitución de Cádiz en 1812, en donde se reconoció por primera vez la representación popular de autoridades provinciales a través de elecciones, Jalisco tuvo un papel protagónico. Cuatro doctores egresados de la Universidad de Guadalajara (UdeG) participaron en la confección de ese documento: Miguel Ramos Arizpe, Simeón de Uría, José María Gordo y Mariano Mendiola (Castañeda, en Ibarra Pedroza, 2022). El espíritu autonomista de Jalisco fue determinante en aquellos debates de Cádiz, pues marcaron a la nueva Constitución con sus demandas: que las diputaciones provinciales fueran electas por voto ciudadano y tuvieran facultades administrativas, de impartición de justicia, de recaudación tributaria, para el desarrollo de obra pública y atención a necesidades básicas para la educación, el comercio, la industria, entre otros.

Es así como las diputaciones provinciales, como autoridades regionales representativas de los territorios de la Nueva España y la Nueva Galicia, alcanzaron un mayor nivel de autogestión y autonomía para gobernarse de acuerdo a sus propias circunstancias locales, políticas, económicas, comerciales, etcétera. Por eso se sostiene que las diputaciones provinciales fueron el embrión, el origen del federalismo mexicano. Con la Constitución de Cádiz, las distintas regiones del país se integraron en siete territorios (México, San Luis Potosí, Guanajuato, Guadalajara, Mérida, Monterrey y Durango), cuyos representantes, erigidos en ayuntamientos, fueron electos por votación popular por primera vez en la historia.

En ese contexto, en octubre de 1812 se celebraron las primeras elecciones del país para elegir el ayuntamiento de la Ciudad de México. Participaron dos grupos políticos altamente polarizados (aún no existían los partidos en el sentido moderno); por un lado, los americanos o criollos y por otro, los europeos o peninsulares. Empero, esa es conocida como la primera elección fraudulenta de la historia de nuestro país (Guerra, 1994). Diversos testimonios documentados en la prensa de la época refieren una jornada electoral con acarreo, compra de votos, propaganda indebida, personas que votaban varias veces en distintas parroquias, otras que no pudieron votar, y más irregularidades. De ese proceso los americanos resultaron abrumadoramente ganadores. Ni un solo europeo fue electo.

En contraste, el 6 de junio de 1813 se celebraron las primeras elecciones en Guadalajara para elegir a su ayuntamiento, pero a diferencia de lo ocurrido meses antes en la Ciudad de México, los comicios de Guadalajara resultaron ser una muestra de civismo. Así lo narró Jaime E. Rodríguez (2006) en el periódico *Mentor de la Nueva Galicia*:

A pesar de la numerosa concurrencia y de ser la primera vez que los ciudadanos hacían las altas funciones que les competían, y les ha otorgado la Constitución española: durante todo el tiempo de la votación se observó tal orden, felicidad y serenidad, como si ya estuviesen muchos años acostumbrados a practicar lo mismo. La imparcialidad, justicia, unión verdaderamente fraternal entre los españoles de uno y otro hemisferio, vecinos de la ciudad, fue tal que ciertamente merece servir de modelo a todas las poblaciones (en Ibarra Pedroza, 2022, p. 86).

No obstante, el resultado de esas elecciones fue el mismo que el de la Ciudad de México: todos los cargos fueron ganados por los americanos.

En agosto de 1820 hubo nuevos comicios para elegir diputaciones provinciales de Guadalajara. Otra vez triunfaron las candidaturas criollas; hombres que conocían su realidad social y política local y eran electos por voto ciudadano, sobre la base de normas constitucionales. En efecto, se trató del origen del reconocimiento y la garantía de los derechos políticos y civiles en Jalisco, que dio cauce a las ideas y demandas autonomistas de una sociedad con una vida intelectual, comercial y política propia, vigorosa y pujante. La semilla de la autonomía estaba sembrada; diez años después se materializaría en el nacimiento del estado libre y soberano de Xalisco.

Las elecciones de 1820 trajeron consigo un despertar político y organizativo, así como un ánimo colectivo de autonomía y libertad, en gran parte debido a la constatación y conciencia ciudadana de poder elegir —aun en comicios embrionarios e incipientes, con todos sus defectos— a representaciones y autoridades de gobierno.

Son esas dos elecciones originarias (1813 y 1820) los referentes primigenios de la cultura cívica y democrática local.

## El primer Estado de la República

En septiembre de 1821 se consumó el movimiento independentista de México, del cual surgió un breve Estado imperial (1821-1823) encabezado por Agustín de Iturbide. Al desaparecer el Imperio español y debilitarse la autoridad central, las provincias de Nueva España y Nueva Galicia adquirieron más y más facultades de autogobierno. Luis Quintanar, diputado provincial de Guadalajara que inicialmente había acompañado las ambiciones imperialistas (y centralistas) de Iturbide, reconoció este nuevo contexto político y decidió promover y defender el arreglo federal. Así, en mayo de 1823, convocó a un amplio ejercicio de participación política para consultar a los 132 pueblos de Jalisco si preferían adherirse a un sistema federalista o a uno centralista. Se trató del primer precedente de una consulta popular realizada en nuestro país, y probablemente en todo el continente americano hispanohablante.

La voluntad de los pueblos de la entidad quedó registrada en el documento “Voto general de los pueblos de la provincia libre de Xalisco denominada hasta ahora de Guadalajara sobre constituir su forma de gobierno en República Federada”. En ese testimonio documental histó-

rico se reportó la votación unánime de los 132 pueblos de la entidad para conformar una república federal.

Otra vez, la historia de Jalisco recurre a su expediente electoral para resolver las cuestiones fundamentales constitutivas de su régimen político.

De esta manera, el 16 de junio de 1823, como resultado de esa consulta y del movimiento federalista que se gestó en la región, se decretó el nacimiento del estado libre y soberano de Jalisco como entidad federada, es decir, reconocía una autoridad central, pero que exigía respeto a las condiciones y atribuciones propias de su régimen interior local. La ecuación estaba dada: integración nacional sí, y respeto a la soberanía de los estados también.

La primera Constitución Política del Estado de Jalisco se promulgó el 18 de noviembre de 1824. Ahí se estableció que “el gobierno del estado es republicano representativo popular federado” (artículo 24), y que el poder estaría dividido: en el Poder Legislativo, de diputados electos para un periodo de dos años; en el Poder Judicial, que recaería en el Supremo Tribunal y juzgados de primera instancia, y en el Poder Ejecutivo, que estaría encabezado por un gobernador, un vicegobernador y cinco senadores, también electos por voto popular.

En octubre de 1824 se emitieron las primeras normas electorales para elegir gobernador, vicegobernador, senadores y diputados del nuevo estado de Jalisco. Se trata del primer precedente de regulación legal local, en el México independiente, para la organización de las elecciones constitucionales en el estado.<sup>1</sup> Se regularon cuestiones centrales como los requisitos para ser candidato, se establecieron los primeros criterios de vecindad y se vetó a militares y clérigos para ocupar cargos de elección popular; se reguló la reelección para diputaciones; y la segunda vuelta en caso de no alcanzar la mayoría absoluta de los votos en las elecciones para la gubernatura.

Sobre esa base legal, en enero de 1825 se celebraron las primeras elecciones constitucionales en Jalisco, en las que se registró un empate técnico entre los dos candidatos punteros a la gubernatura, Rafael Dávila (el candidato promovido por el centro) y Prisciliano Sánchez (el constituyente y líder federalista). Por decreto del Congreso se acordó realizar una nueva votación, pero en esta segunda vuelta solo participaron los dos

---

**1** Hasta entonces, las elecciones celebradas en 1813 y 1820 se habían organizado de acuerdo con las normas generales de gobierno dictadas por la Corona para distintos territorios.

candidatos punteros. Prisciliano Sánchez obtuvo la mayoría de los votos y fue nombrado primer gobernador constitucional del estado de Jalisco.

Los poderes del estado jalisciense se constituyeron mediante elecciones populares, legales y reconocidas para integrar el Congreso y la gubernatura estatal. Este hecho fue determinante, no solo para darle una nueva forma a la vida política del estado, sino que también definió la trayectoria de las relaciones políticas entre Jalisco y el centro, con un impacto mucho más allá de lo propiamente local. Jalisco se erigió entonces como el principal motor federal y electoral del país durante casi toda la mitad del siglo XIX.

## **Salto al siglo xx: la institución de las elecciones**

Después de las extenuantes guerras civiles, de las invasiones imperiales de Francia y de la guerra con los Estados Unidos, la república parecía agotada y Porfirio Díaz aprovechó las circunstancias para establecer una larga “recesión democrática”, como hoy la llamaríamos. Fue un periodo de anquilosamiento general de la vida civil, cuando las elecciones fingidas y las reelecciones sucesivas dominaron el escenario. La Revolución puso un violento fin a esa dictadura y comenzó una nueva historia que culminó con la conformación de un régimen propiamente hegemónico, corporativo, esencialmente autoritario y que, por ello mismo, tampoco precisaba de elecciones auténticas. Un largo paréntesis que comenzó a romperse apenas en los años setenta del siglo xx. Como nuestro análisis se centra en el fenómeno electoral, en su efecto constitutivo y democratizador, no nos detendremos en escudriñar aquella época. Baste decir, a guisa de ejemplo, que en 1948 se emitió una ley electoral en Jalisco que dio lugar a la creación del primer Consejo Electoral como autoridad encargada de organizar las elecciones en el estado. Ese consejo estaba integrado por un representante del gobernador, dos miembros designados por los partidos políticos registrados y un notario, elegido por el propio Consejo, que tenía el encargo de realizar los censos y edificar los padrones de electores en el estado, expedir las credenciales para votar, organizar y conducir los procesos electorales, así como realizar los cómputos seccionales, municipales, distritales y estatales (Ley Electoral del Estado de Jalisco). Un modelo a imagen y semejanza de la autoridad federal: control del proceso electoral por parte del Ejecutivo y dominio en las decisiones del partido mayoritario.

Las cosas empezaron a cambiar ya bien entrado el siglo XX. En 1977 ocurrió la primera reforma constitucional que abrió la competencia política a otras fuerzas ideológicas y programáticas distintas al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Con esta iniciativa —que inauguró la figura de la representación proporcional, el financiamiento a partidos y el pase automático a elecciones locales con registro nacional— inició un periodo de transición democrática centrado en la transformación del sistema electoral, a través de reformas a las reglas electorales (de acceso al poder), que desató un proceso que algunos autores bautizaron como “la mecánica del cambio político en México” (Becerra *et al.*, 2000). Esta “mecánica” consiste en que las elecciones competidas producen congresos cada vez más plurales y estos, a su vez, producen leyes electorales cada vez más equitativas y que arrojan más confianza pública. Desde entonces, en parte debido a los cambios que ocurrían en las normas electorales federales y en parte como resultado de los movimientos y las exigencias sociales locales, varias reformas sucesivas fueron edificando un sistema electoral profesional, cada vez más independiente, vigilado de cabo a rabo para asegurar que la voluntad popular expresada en las urnas definiera el futuro político de la entidad y del país. Era una misión histórica compartida por muchos.

En abril de 1979, a consecuencia de la reforma federal aprobada en 1977, se publicó una nueva Ley Electoral del Estado de Jalisco. El Consejo Electoral cambió, y aunque el control del Ejecutivo y de la mayoría persistía, estaban ocurriendo cambios importantes en la morfología política del estado: los partidos con registro nacional pudieron competir en las elecciones locales; la amnistía beneficiaba a personajes reconocidos socialmente pertenecientes a la oposición, y el pluralismo comenzaba a cobrar carta de naturalización en la vida local, especialmente por la introducción de los diputados de representación proporcional.

Para México, el proceso de transición de veinte años significó activar el aparato constitucional de nuestra república democrática, representativa, laica y federal, que si bien estaba vigente desde 1917, en la práctica se encontraba inutilizada y enmohecida. Dado que todos los espacios del poder político estaban en manos de un solo partido, que no era representativo ni se elegía libre y legalmente, el diseño republicano y democrático de contrapesos entre los poderes, o bien entre los estados y la federación, era simplemente inoperante.

Esa realidad nacional se constataba naturalmente en el ámbito local. Pero en Jalisco, durante la década de los ochenta, emergieron movimientos sindicales, universitarios y ciudadanos, cuya exigencia inicial

respondía a las crisis económicas que se produjeron en aquellos años, pero que pronto se convirtió en un reclamo político frente a las irregularidades electorales recurrentes y la desconfianza hacia las autoridades responsables de organizar los comicios (Alonso, 1993).

Como un espejo, los congresos de las entidades y sus partidos asumieron aquella “mecánica de cambio político”, emprendieron una ruta de cambios a sus constituciones y leyes electorales locales, para abrir la representación política a todos los grupos de la sociedad y garantizar elecciones libres, competidas, equitativas, imparciales, legales, profesionales, vigiladas y altamente ciudadanizadas.

A nivel nacional y también en Jalisco, las reglas de acceso al poder político, así como la edificación de una institucionalidad electoral técnicamente solvente, profesional e independiente, hicieron posible las alternancias políticas en todos los cargos de elección popular y a todo nivel, y con ello habilitaron al régimen democrático mexicano concebido desde 1917.

## **Construcción institucional, alternancia y pluralidad**

Desde 1929, año en que el PRI (entonces llamado Partido Nacional Revolucionario, PNR) ganó las elecciones a la Presidencia de la República, y durante las siguientes siete décadas el partido tuvo el control de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los gobiernos estatales, municipales y los congresos locales, además de que logró dominar o tener una influencia determinante en instituciones gremiales, sindicales, medios de comunicación, la industria, las artes y el empresariado. Fueron décadas de un sistema de gobierno hegemónico de partido único, sin competencia electoral, sin facciones de oposición profesionales con capacidades reales de despliegue político, sin prensa libre, sin división de poderes, sin información pública, rendición de cuentas, ni los contrapesos al poder político propios de una república democrática.

A partir de la reforma electoral de 1977 y hasta 1988, se registraron las primeras alternancias del país. Solo 118 municipios<sup>2</sup> del país cambiaron de partido en el poder durante esa década (a lo largo de cuatro ciclos comiciales) (Soto, 2012), pero se abrió un camino que por primera vez ofrecía posibilidades reales de competencia y triunfo de fuerzas políticas distintas al PRI.

<sup>2</sup> Como referencia, México tiene en la actualidad 2 475 municipios (<https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/#collapse-Resumen>).

En 1986, el proceso electoral para la gubernatura de Chihuahua fue altamente cuestionado y su repercusión alcanzó a otros estados, al país e incluso tuvo ecos internacionales. El reclamo democrático crecía. En 1988 tuvo lugar la primera elección presidencial competida de la historia moderna de México, y en 1989, Baja California se convirtió en el primer estado del país en ser gobernado por un partido distinto al PRI.

Los procesos sociales asociados a las crisis económicas, las oleadas de empobrecimiento que generaron esas crisis y el descontento que trajeron entre grandes sectores de la población quebraron la histórica hegemonía del partido mayoritario y, por otro lado, exigieron cambios y cauce de la vida política y electoral.

Durante el periodo de veinte años de transición —que inició con la reforma de 1977 y concluyó con las elecciones de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en el Congreso de la Unión, así como la jefatura de gobierno de la capital del país<sup>3</sup>—, a nivel federal se aprobaron seis reformas electorales constitucionales y legales, que respondieron a las demandas, luchas y reclamos de las fuerzas políticas opositoras, así como de una sociedad que ya no cabía en el formato del partido hegemónico y que exigía el ejercicio real de sus derechos politicelectorales, es decir, un sistema que garantizara elecciones auténticas, y que diera lugar a la representación genuina de la amplia pluralidad política nacional y subnacional.

Como consecuencia de esas reformas federales, en las entidades, y en específico en Jalisco, se aprobaron sucesivas modificaciones a las normas electorales locales, que armonizaron con las leyes generales y que fueron edificando una institucionalidad electoral profesional e independiente en el estado.

En agosto de 1994, días después de los comicios federales, de cara al proceso local de Jalisco que se celebraría el siguiente febrero,<sup>4</sup> se produjo otra reforma electoral en la entidad. La nueva ley local concibió un Consejo Electoral integrado por seis consejeros ciudadanos designados por el Congreso del Estado, un secretario nombrado por el presidente del Consejo a propuesta de una terna por parte del Ejecutivo estatal, dos representantes del Congreso del Estado y los comisionados de los partidos políticos. Estos últimos, además del secretario, solo tendrían derecho a voz. El Consejo

<sup>3</sup> Becerra *et al.* (2000) ubican el proceso de transición a la democracia durante veinte años, que se cuentan desde 1977, cuando se aprobó la primera reforma electoral que abrió la puerta a la pluralidad política nacional, y 1997, cuando el partido hegemónico que había gobernado el país durante casi setenta años perdió la mayoría en el Congreso de la Unión, al igual que la jefatura de gobierno de la capital del país.

<sup>4</sup> 12 de febrero de 1995.



asumía nuevas funciones: ahora también calificaría las elecciones para municipales, diputados de representación proporcional y de mayoría relativa, y el Congreso del Estado calificaría la elección de gobernador.<sup>5</sup>

Con esta nueva legislación, Jalisco se agregaba al desfile de novedades democráticas que se escenificaba en la república, y en 1995, luego de instalarse en el estado una nueva institucionalidad electoral, Alberto Cárdenas Jiménez, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), ganó la elección a gobernador de ese año con 52.74% de los votos.

En 1997, se dotó al Consejo Electoral del Estado de Jalisco de autonomía legal frente a los poderes públicos. Los consejeros ciudadanos se convirtieron en consejeros electorales, profesionales, especializados en la materia. El Consejo Electoral de Jalisco quedó integrado por siete personas (elegidas por mayoría calificada del Congreso del Estado), con un presidente que sería elegido por los propios consejeros. El órgano también se integraría, con derecho solo a voz, por un representante de cada fuerza política del Congreso del Estado, un representante de cada partido y un secretario. El Consejo asumió también la responsabilidad de calificar la elección para gobernador (Alonso, 2000).

Con la creación del Código electoral y de participación ciudadana en 2008, el Consejo Electoral del Estado de Jalisco se transformó en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado (IEPC Jalisco). Además de organizar y arbitrar las elecciones locales, se dotó al Instituto de la responsabilidad de organizar e implementar diversos mecanismos de participación ciudadana. Destacadamente, se incorporó en la ley el “modelo o sistema electrónico para la recepción del voto” que dio pie al desarrollo de la urna electrónica jalisciense, pionera y, hasta la fecha, tecnología útil para el ejercicio del voto electrónico en todo tipo de elecciones y mecanismos de participación ciudadana.

En 2014 una profunda reforma constitucional y legal transformó el sistema electoral mexicano. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) fue sustituido por tres leyes generales: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación (LGSMI), que dispusieron regular la función electoral federal y local en un solo y único sistema. El Instituto Federal Electoral (IFE) se convirtió en el Instituto Nacional Electoral (INE), autoridad rectora del sistema nacional de elecciones, a la que se facultó de múltiples

<sup>5</sup> Para mayores detalles del entono y las circunstancias que llevaron a la reforma politicoelectoral de 1994 en Jalisco, ver Alonso (1995) y Congreso del Estado de Jalisco (1994).

funciones que hasta entonces habían sido exclusivamente locales. Los institutos electorales locales, con sus desarrollos propios, capacidades y normas, mantuvieron su autonomía y un conjunto de facultades sustantivas que realizan para administrar los procesos de acceso al poder político en las entidades. En la LGIPE, los institutos locales fueron bautizadas como organismos públicos locales electorales (OPLE).

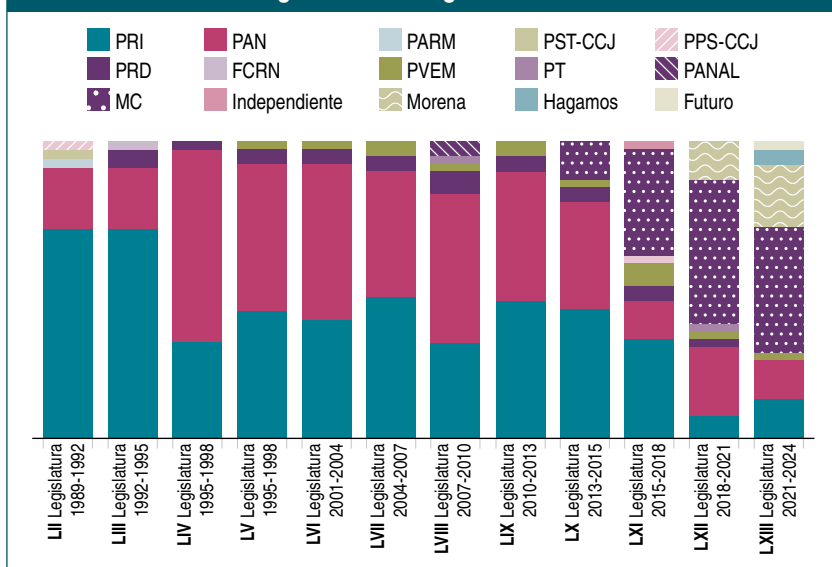
La reforma de 2014 tuvo el propósito central de estandarizar el trabajo y los procedimientos electorales en todo el país. Además, inauguró la casilla única para que la ciudadanía pudiera votar en un mismo lugar (casilla) en las elecciones locales y federales. También la fiscalización de los recursos de partidos, candidatas y candidatos quedó en manos del INE, al igual que la designación y remoción de las y los consejeros de los OPLE. Estas funciones que asumía el INE se sumaban a varias otras tareas sustantivas que habían sido previamente nacionalizadas: la conformación del padrón electoral, la generación del listado nominal, la emisión de la credencial para votar, la geografía electoral y la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión.

Los OPLE, por su parte, en la organización de los procesos electorales quedaron a cargo del registro de candidaturas, partidos y coaliciones; el acceso al financiamiento estatal de partidos y candidaturas independientes; los escrutinios y cómputos de toda elección local; el desarrollo de sistemas como el programa de resultados electorales preliminares; el diseño, producción y traslado de material y documentación electoral, y muy destacadamente, los OPLE son responsable de arbitrar la elección mediante la atención de cientos de quejas que se presentan en cada proceso electoral. Además, las autoridades electorales locales quedaron a cargo de la educación cívica, de organizar los mecanismos de participación ciudadana y consultas a comunidades indígenas, así como de otras funciones más.

Se puede afirmar con datos que la reforma electoral de 2014 fue exitosamente instrumentada. Desde entonces se han organizado 330 elecciones constitucionales federales y locales, cuyos resultados han sido confirmados y reconocidos por las autoridades, las distintas fuerzas políticas y la sociedad en general. El sistema ha garantizado su función central: la transmisión pacífica de los poderes públicos en esas tantas elecciones legales y legítimas en todo el país y a todo nivel.

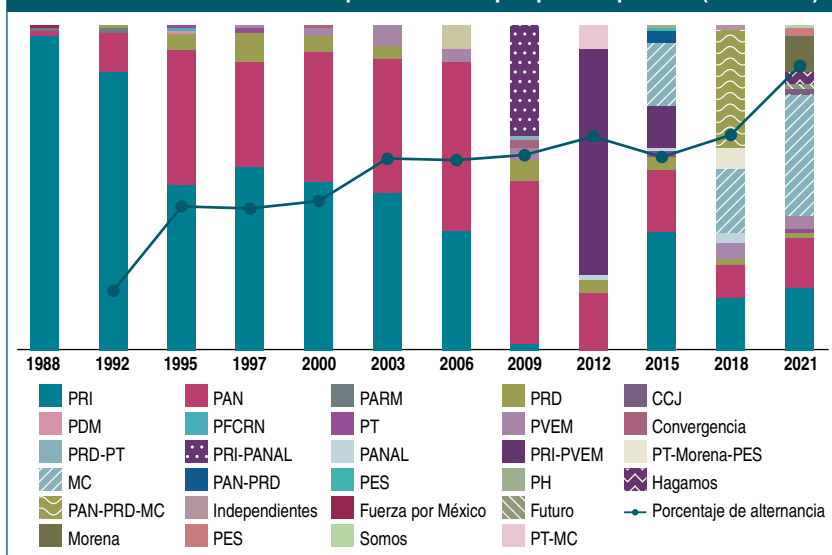
En Jalisco los procesos electorales de 2015, 2018 y 2021 fueron organizados bajo el manto de este sistema. En todos ellos imperó la alternancia política tanto a nivel del gobierno estatal como del Congreso y los municipios. (Ver las gráficas 1.1 y 1.2.)

**Gráfica 1.1. Integración del Congreso del Estado de Jalisco**



Fuente: elaboración propia.

**Gráfica 1.2. Alternancia municipal en Jalisco por partido político (1992-2021)**



Nota: la gráfica muestra el porcentaje de alternancias en los gobiernos municipales de una elección a otra, así como la proporción gráfica de los partidos políticos que han gobernado municipios por cada trienio.

Fuente: elaboración propia.

La metamorfosis paulatina, ocurrida a lo largo de las reformas que esculpieron el modelo electoral mexicano actual, dio lugar a la representación de la pluralidad política local como rasgo distintivo de la vida democrática jalisciense: reflejo de una sociedad diversa, compleja, vigorosa y persistente en sus exigencias, y también muestra de un sistema electoral que ofrece garantías en el ejercicio igualitario de los derechos politicoelectorales. Puede decirse que mientras más plural es una sociedad, más democrática es.

Jalisco, con su espíritu republicano, su talante autonomista y su reincidente recurrencia a las elecciones como único medio válido para constituir los poderes públicos y dirimir cuestiones fundamentales de la vida política local, fue la tercera entidad<sup>6</sup> en alcanzar la alternancia política (antes de la capital y del Ejecutivo federal). Los últimos tres gobiernos estatales han estado encabezados por un partido político distinto y en el Congreso del Estado se ha ido manifestado una pluralidad política no vista antes en Jalisco.

De esa suerte, la alternancia, los gobiernos divididos, la competencia abierta, la construcción de instituciones y un largo etcétera democrático se instaló en el estado, incluyendo por supuesto a los municipios, merced a elecciones libres, legales, genuinas y competidas.

## Hacia la inclusión sustantiva: los derechos políticos de las mujeres

La inclusión, como la pluralidad, es un rasgo distintivo de la democracia jalisciense, y nuevamente encuentra asidero en su dimensión electoral. En Jalisco ha avanzado una exigente agenda para impulsar la participación política de las mujeres, garantizar la postulación paritaria de candidaturas para todos los cargos de elección popular, y erradicar la violencia política contra las mujeres por razón de género.

La flecha de los cambios legales es reciente, pero su sentido ha sido expansivo e inclusivo. A partir de una reforma constitucional en 2014, que incorporó la paridad como principio constitucional; la posterior reforma de 2019, mejor conocida como #ParidadEnTodo o paridad transversal, y la de 2020 en materia de violencia política contra

<sup>6</sup> El PAN ganó la gubernatura en Baja California en 1989, en Guanajuato en 1991, en Jalisco en 1995, en Querétaro en 1997 y en Morelos en 2000; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó la jefatura de gobierno del Distrito Federal en 1997 y la de Baja California Sur en 1999.

las mujeres por razón de género, se desarrolló en Jalisco un marco normativo legal propio.

En 2017 se incluyó en el Código electoral del estado la obligación de cumplir con el principio de paridad en el ejercicio de los derechos políticoelectorales, y se incorporaron reglas generales, como la postulación alternada de géneros en las listas de representación proporcional, la postulación paritaria en las candidaturas para municipales y de las presidencias de ayuntamiento, así como la prohibición de postular mujeres en distritos y municipios perdedores.

En las elecciones de 2018 y 2021, para darle funcionalidad a las normas incluidas en el Código electoral, el IEPC emitió las reglas específicas de postulación de candidaturas con el fin de garantizar el principio constitucional de paridad.

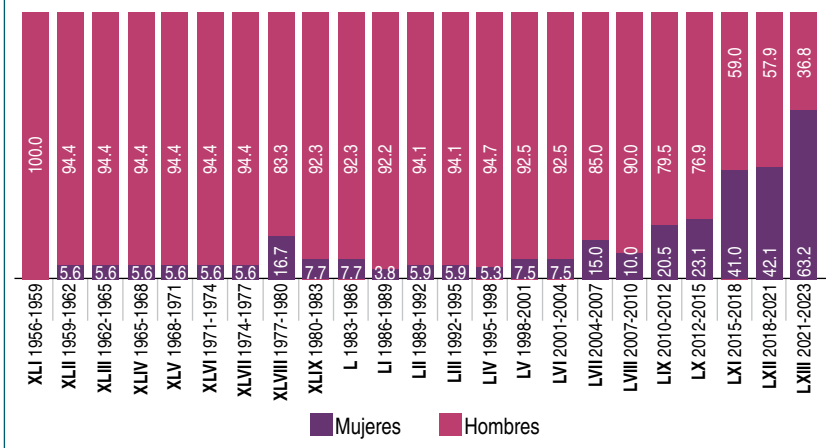
Como resultado de la instrumentación de esas normas, 52.7 % del total de los registros para esa elección de diputaciones fueron para mujeres, quienes obtuvieron casi dos terceras partes (64 %) de las curules del Poder Legislativo del estado. Hoy, 24 de 38 de los asientos del Congreso local están ocupados por diputadas, eso lo convierte en el parlamento con mayor proporción de mujeres en el país y en la historia de México.<sup>7</sup>

Desde una perspectiva histórica, para dimensionar el avance alcanzado, conviene traer algunos datos elocuentes: en 2006, el Congreso de Jalisco contaba con 36 diputados y 4 diputadas (solo 10 % de las curules); en 2009, las mujeres duplicaron su representación y lograron ganar 8 posiciones; para 2012 fueron 9 y en 2015, 16, al igual que en las elecciones de 2018. Fue hasta el 2021 que se logró la paridad —incluso ir más allá— con 24 mujeres (de 38 diputaciones) electas como diputadas: 13 por mayoría relativa y 11 por el principio de representación proporcional. Una genuina conquista progresiva de espacios de representación política para las mujeres en Jalisco.

---

<sup>7</sup> Las cinco entidades con más mujeres diputadas en el año 2022 son: Jalisco (63.16 % de diputadas), Chiapas y Michoacán (62.50 % cada una), Morelos y Nayarit (60 % cada una).

**Gráfica 1.3. Histórico de la integración del Congreso de Jalisco, por sexo**



Fuente: elaboración propia.

En el caso de los ayuntamientos, los resultados globales de la elección de 2021 indican que 49.73 % de los cargos en contienda (entre presidencias municipales, sindicaturas y munícipes) fueron ganados por mujeres. Empero, cuando se analizan los resultados por tipo de cargos, los equilibrios cambian: las mujeres ganaron 57.6 % de las sindicaturas y 52.5 % de regidurías, pero solo 20.8 % de las presidencias municipales, y de ellas únicamente una corresponde a uno de los diez municipios más poblados de la entidad (Tlaquepaque).

Salvo el caso de las presidencias municipales, las mujeres ocupan la mayoría de los cargos (diputaciones, sindicaturas y regidurías) de representación y de gobierno del estado. Nunca como ahora las jaliscienses habían tenido una representación política tan copiosa y relevante. Sin embargo, es claro que la desigualdad y la marginación política histórica no quedan resueltas en una elección donde se alcance la paridad; esta no solo debe mantenerse en el tiempo, producirse orgánicamente, sino que debe ocurrir en contextos libres de violencia y en condiciones de igualdad en el ejercicio de todos los derechos.

La participación política de las mujeres ha demostrado ser capaz de abatir las limitaciones para el ejercicio pleno e igualitario de los derechos; ha sido la oportunidad para construir un mejor futuro e incidir en la propia realidad: un círculo virtuoso de la vida política que solo la democracia posibilita, a través de las elecciones. Jalisco recurre, una vez más, a su expediente electoral.

## Un futuro incierto

El pensamiento republicano que floreció en Jalisco desde finales del siglo XVIII, fuertemente arraigado en la entidad, vino acompañado de la convicción de que un gobierno representativo solo podía emanar de elecciones libres y legales. En diversos episodios de la construcción estatal, Jalisco privilegió la vía electoral como el único medio válido y legítimo de acceso al poder político. Así fue desde la primera elección de 1813, y también diez años más tarde, cuando se constituyeron los poderes públicos estatales originales mediante elecciones populares que fueron estructurando el gobierno y la representación, que a la postre darían paso a ese arreglo venturoso alcanzado casi dos siglos después y que es la democracia.

Desde que se escribió la primera ley electoral local en 1824, en los albores del nacimiento del estado y de la federación, y hasta la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se emitieron seis leyes electorales en Jalisco,<sup>8</sup> y a lo largo de todo el siglo XX, a partir de la reforma federal de 1977, en parte como consecuencia de las reformas electorales federales, el marco normativo local electoral fue modificado en doce ocasiones en temas sustantivos.

Como puede verse, es imposible concebir la edificación de la república, de una federación de gobiernos y parlamentos, sin acudir una y otra vez al expediente electoral. Cada nueva necesidad de la formación del México independiente o de las entidades con regímenes interiores propios exigía sus elecciones. De tal manera, podemos afirmar que la formación del Estado mexicano (no solo su democracia) se alzó de la mano de los comicios.

Imaginar el futuro electoral de Jalisco en las siguientes tres décadas es un ejercicio, por decir lo menos, arriesgado. Los precedentes que tenemos a la vista dan luz sobre una cultura política que ha descansado en las ideas republicanas de autonomía, equilibrio de poderes y derechos individuales. De ahí surge no solo el estado moderno, autónomo, federado, con su régimen interior propio, sino también una trayectoria política que ha recurrido a la vía electoral en los principales episodios de su historia.

---

<sup>8</sup> En ese periodo histórico se aprobaron distintas leyes electorales en 1824, 1851, 1857, 1870, 1912, 1917, 1918, con variantes en las formas, modos de sufragar, mecanismos para la realización de cómputos, entre otros aspectos.

De manera que no parece una realidad plausible para el futuro de Jalisco renunciar a la vía electoral y con ello al régimen democrático, representativo y federal construido a lo largo de al menos dos siglos. En todo caso, la tendencia ha sido a la profesionalización y especialización de la función electoral para ofrecer mayores garantías a la sociedad y así dotar de confianza los procesos de acceso a la representación y al poder político.

Esa ruta de profesionalización y especialización técnica ha obedecido a la complejidad del sistema electoral mexicano, que se ha ido sofisticando, reforma tras reforma, en sus procedimientos técnicos, sus mecanismos de vigilancia y sus controles. La dinámica de cambios a las leyes electorales en el país y en el estado permite anticipar que se suscitarán varias reformas más en las siguientes décadas antes de lograr una estabilidad normativa.

Lo que hemos visto es que las exigencias de las distintas fuerzas políticas tras cada elección suelen traducirse en un nuevo acuerdo de reforma electoral. De las demandas opositoras para abrir la competencia política surgieron las reformas de 1977 y 1986, que incluyeron a las diputaciones de representación proporcional, el financiamiento público para partidos y el pase directo de los partidos nacionales a las elecciones locales. De los cuestionamientos de fraude electoral en los comicios de 1988 y el reclamo extendido para contar con elecciones genuinas y creíbles, se aprobó la reforma de 1990, que creó al IFE, el padrón electoral y la credencial para votar, además de que instituyó los procedimientos de la organización electoral en una ley (el Cofipe). Por la necesidad de contar con un sistema de justicia experto e independiente, en 1996 se reformaron otra vez la Constitución y las leyes para crear un tribunal federal especializado (hoy Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF), y tras las elecciones presidenciales de 2006, la exigencia de la fuerza opositora para que se garantizaran condiciones de equidad en la competencia política, condujo a las reformas de 2007 y 2008, que transformaron el modelo de comunicación política para asegurar el acceso equitativo de la radio y la televisión para fines de propaganda política. Por solo mencionar algunos ejemplos de esta dinámica reformista.

Así, al repasar la historia es elocuente cómo se ha ido robusteciendo al sistema electoral, dotándolo cada vez de mayores atribuciones, que se traducen en mayor especialización jurídica, técnica y procedimental de su función. Esa historia se ha replicado en el estado, en donde las refor-



mas electorales locales han ocurrido a consecuencia de los cambios a la Constitución federal, pero también han seguido su propia lógica política, es decir, han respondido a los problemas, necesidades y prioridades locales. Por ejemplo, en Jalisco —como no ha ocurrido en la federación<sup>9</sup>— se ha regulado y posibilitado el uso y desarrollo de la urna electrónica;<sup>10</sup> recientemente se han incluido en el Código Electoral local medidas específicas para garantizar la paridad vertical, horizontal y transversal en la postulación de candidaturas a los distintos cargos de elección popular, así como para distintos grupos históricamente excluidos; y se cuenta con dieciséis fórmulas de participación ciudadanas normadas en una ley,<sup>11</sup> lo que convierte a Jalisco en el estado del país con más mecanismos de participación que pueden ser activados y practicados por la ciudadanía.

De manera que no es descabellado pensar que en las próximas décadas ocurran nuevas reformas electorales que busquen dotar de mayores facultades a las autoridades electorales, de más rigor en sus procedimientos y mayor alcance de sus funciones. Por ejemplo, las políticas de inclusión (que han adquirido una relevancia destacada en los últimos años) han llevado a extender las tareas de la autoridad electoral al extranjero, para garantizar que las y los jaliscienses residentes en el exterior puedan votar; a los centros penitenciarios, para recabar el voto de las personas en prisión preventiva y que no han sido condenadas; así como a los domicilios de las personas con discapacidad que no pueden acudir a su casilla a sufragar.

El impulso para la inclusión de los sectores históricamente discriminados de la sociedad en los asuntos públicos y en la vida política, tendría que reflejarse en leyes sucesivas que vayan dando paso a una más justa, fiel y genuina representación política de la sociedad, como ha ocurrido, de manera progresiva, en los últimos años. Ello supondrá ampliar facultades, especialización y alcances de las autoridades electorales, por

**9** Hay más normas que distinguen a Jalisco de las leyes electorales de la federación, solo se mencionan a modo de ejemplo algunas de las más relevantes.

**10** Jalisco y Coahuila son los únicos estados de la república que han desarrollado, mejorado y usado la urna electrónica en elecciones constitucionales y en todo tipo de mecanismos de participación ciudadana desde hace al menos quince años. Esto ha sido así porque ambos estados incorporaron en su legislación electoral local el mandato de avanzar en la incorporación de tecnologías para el ejercicio del voto. Las urnas electrónicas del IEPC han demostrado su confiabilidad, certeza y eficacia en las elecciones locales para municipios en Jalisco en 2009, 2012 y 2021, así como en los procesos electorales de Hidalgo en 2020, Aguascalientes en 2022 y el Estado de México en 2023. Nunca los resultados de una urna electrónica jalisciense han sido anulados.

**11** Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, que puede consultarse en [https://participa.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2020/12/Ley\\_del\\_Sistema\\_de\\_Participación\\_Ciudadana\\_y\\_Popular\\_para\\_la\\_Gobernanza.pdf](https://participa.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2020/12/Ley_del_Sistema_de_Participación_Ciudadana_y_Popular_para_la_Gobernanza.pdf).

lo que junto con las reformas que puedan venir llegarán cambios en las atribuciones, funciones y estructuras del INE, los OPLE y probablemente también de los tribunales especializados.

La pluralidad política también parece ser una realidad democrática instalada en Jalisco. Tanto las alternancias como la diversidad de partidos nacionales y locales que han participado en elecciones locales dan cuenta de una vigorosa y plural vida política que tampoco ha dado señales de desvanecerse. Por el contrario, lo que vemos es el nacimiento periódico de nuevos partidos que alcanzan a ser dominantes en relativamente poco tiempo (aunque otros desaparecen fugazmente). La construcción del sistema de partidos ha posibilitado que la pluralidad del estado se exprese y siga exigiendo condiciones de equidad en la competencia electoral.

Las exigencias de legalidad y equidad, así como los consecuentes cambios que han producido a las leyes, se mantendrán. Porque, pese a la sofisticación del sistema electoral actual, las reglas electorales siguen siendo desafiadas por partidos, aspirantes y candidaturas que buscan posicionarse indebidamente u obtener ventaja ilegal en las contiendas. Ha sido esa conducta de los actores políticos la que ha motivado muchas de las reformas electorales que se reportan en este documento. Desafortunadamente, los intentos por “darle la vuelta” a la ley o simular su cumplimiento —cuando no violarla frontalmente— siguen siendo parte de la normalidad electoral: actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos, rebase de tope de gastos y violencia política contra las mujeres por razón de género son algunas de las infracciones a las que nos hemos acostumbrado. Otra razón para pensar que el sistema electoral seguirá siendo reformado.

Desde luego que no todas las reformas han servido, ni servirán, para mejorar el sistema electoral o la calidad de la democracia. En la intervención a las leyes siempre hay la posibilidad de retrocesos, yerros o la franca destrucción. La democracia no es una creación dada de una vez y para siempre; con frecuencia amenazadas por pulsiones autocráticas que habitan las sociedades, las democracias pueden ser desmanteladas pieza por pieza, parte por parte. Hemos vivido intentos de reformas que han buscado disminuir las capacidades técnicas y las facultades de las autoridades para organizar elecciones; tentativas para arrebatarles autonomía e independencia, o bien restarles atribuciones para imponer sanciones y límites, y así contener la trampa y la ilegalidad. En el catálogo de las regresiones posibles, el desmantelamiento de la función electoral es

el paso de no retorno para el régimen democrático. Y eso también puede suceder. Ese riesgo está latente en toda democracia.

Por eso, si bien lo que se puede aventurar para Jalisco en los próximos treinta años, dada su historia y antecedentes, es la permanencia de su expediente electoral, es decir, de su voluntad por recurrir a las urnas para sustituir a los poderes públicos y resolver los principales problemas de la sociedad, lo cierto es que ello no solo depende del talante democrático jalisciense y su historia local. Si las pulsiones autoritarias logran dismantelar el sistema electoral mexicano, Jalisco (y el país entero) vivirá tiempos de oscuridad.

La democracia es una creación venturosa que aspira a una sociedad en la cual todas y todos, sin excepción, cuentan con los mismos derechos y las mismas obligaciones. Y depende de tres hechos fundamentales: la existencia de la división de poderes que permita el equilibrio así como el respeto y la protección de los derechos humanos; un gobierno de acuerdos y de consensos, y por lo tanto, la existencia de un clima político de diálogo, pluralista y de compromiso entre todas las corrientes que habitan una nación; y finalmente, depende de una cuestión instrumental elemental: la celebración periódica, puntual y pacífica de elecciones auténticas, libres, legales y competidas.

México tiene un sistema electoral que ha posibilitado justo eso: la sustitución pacífica y legítima de los poderes públicos en al menos los últimos treinta años, y con ello la estabilidad política del estado y la nación; instituciones electorales profesionales e independientes, permanentemente vigiladas por la ciudadanía y los partidos políticos; tribunales constitucionales especializados; un robusto sistema de partidos con generoso financiamiento y prerrogativas; condiciones de equidad en la competencia política; así como diversos mecanismos de seguridad para impedir la trampa y el fraude electoral.

Como cualquier creación humana, el sistema electoral mexicano y sus instituciones pueden mejorar, pero conviene no perder de vista lo conquistado; reconocer nuestra historia significa la posibilidad de no extraviar lo alcanzado. Con esa aspiración democrática de construir una sociedad de libertades, pero también una sociedad de iguales, Jalisco sigue recurriendo a su expediente electoral.

## Referencias

- ALONSO, J. (1993). *El rito electoral en Jalisco (1940-1992)*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/El Colegio de Jalisco.
- ALONSO, J. (1995). *El cambio en Jalisco. Las elecciones de 1994 y 1995*. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara/Consejo Electoral del Estado de Jalisco.
- ALONSO, J. (2000). *Crónica del proceso electoral local de 1977 desde el Consejo Electoral del Estado de Jalisco en Democracia precaria*. Centro de Investigación y formación social-ITESO.
- BECERRA, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México*. Editorial Cal y Arena.
- Congreso del Estado de Jalisco. (25 de septiembre de 1948). Ley Electoral del Estado de Jalisco. Decreto 5374. *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*. <https://congresoweb.congresoajalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/LeyesAntiguas/Electorales/1948%20Ley%20Electoral.doc>
- Congreso del Estado de Jalisco. (30 de agosto de 1994). Decreto 15428 del H. Congreso del Estado de Jalisco, que aprueba la Ley Electoral del Estado de Jalisco. *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, secc. II, núm. 19. <https://congresoweb.congresoajalisco.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretossip/decretos/Decretos%20LIII/Decreto%2015428.pdf>
- Constitución de Jalisco. (18 de noviembre de 1824). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5624/61.pdf>
- GUERRA, F. X. (1994). Las metamorfosis de la representación en el siglo XIX. En G. Coufiggnal (comp.), *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*. Fondo de Cultura Económica.
- IBARRA, E. (2022). *El nacimiento de Jalisco 1808-1825. De la lucha por la autonomía a los debates fundacionales*. El Colegio de Jalisco.
- RODRÍGUEZ, J. E. (2022). Rey, religión, independencia y unión: el proceso de la independencia de Guadalajara. En E. Ibarra, *El nacimiento de Jalisco 1808-1825. De la lucha por la autonomía a los debates fundacionales*. El Colegio de Jalisco.
- SOTO, I. M. (enero-mayo de 2012). Determinantes de la alternancia política en México, 1980-2009: un análisis econométrico a nivel de estados. *CONfines*, revista de relaciones internacionales y ciencia política, 15(8), 77-98.

# El futuro de la democracia no está escrito

— Héctor Raúl Solís Gadea\*

## Introducción

En América Latina y en México, al igual que en el resto del mundo, la democracia vive un periodo de declive. Las primeras décadas del siglo XXI trajeron para nuestro subcontinente el fin de la ola de las democratizaciones iniciada durante la década de los ochenta del siglo XX. En la región, prácticamente no ha habido un caso de profundización de la democracia. En cambio, se han presentado varias situaciones de estancamiento y erosión democrática, así como caídas en regímenes abiertamente autoritarios (Venezuela y Nicaragua). De acuerdo con las mediciones del marcador de la democracia liberal llamado V-Dem 2021, México retrocedió diez puntos entre 2002 y 2021, de manera que actualmente se sitúa en la categoría de democracia de bajo nivel o semidemocracia. Comparte esta categoría con Guatemala, Honduras, Bolivia, Paraguay, Ecuador, República Dominicana y Colombia. Por otro lado, está muy lejos de las democracias liberales consideradas de alto nivel, como es el caso de Costa Rica, Chile y Uruguay, y ni siquiera es una democracia de nivel medio, como las de Argentina, Perú, Panamá y Brasil (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2023).

Este es, en términos panorámicos, el contexto de la frágil criatura llamada “democracia jalisciense”. En el plano nacional, la situación no es más alentadora. La democracia y los gobiernos que de ella han emanado, los órganos de representación de la voluntad popular y los partidos no gozan de la mayor popularidad: provocan desencanto. Ha crecido de manera preocupante la proporción de ciudadanos que prefiere la opción del autoritarismo. Ven en este la esperanza de resolver sus problemas y dificultades cotidianas. Entre la élite política nacional más encumbrada

---

\* Agradezco a José Ángel Cuevas Hernández su apoyo para la construcción de indicadores empíricos, así como la discusión de argumentos y puntos de vista que, de muchas maneras, gravitan en el texto. También agradezco la revisión y sugerencias del profesor Arturo Villa Flores.

existe una escasa “preferencia normativa por la democracia”. Ello explica que se esté configurando, a pasos agigantados, la instalación de un partido hegemónico de larga duración y la erección de un hiperpresidencialismo de nuevo cuño: apuntalado en el populismo carismático y autocrático, en la presencia del Ejército en áreas estratégicas de la vida nacional, así como en el debilitamiento del órgano electoral y de los otros poderes públicos encargados de controlar al Ejecutivo. En Jalisco tampoco existen las mejores condiciones para la defensa de la democracia. Los desempeños de sus gobiernos no han sido los mejores, de manera que les sea fácil concitar el apoyo de una alianza ciudadana capaz de resistir los embates antidemocráticos que vienen del resto del país. Con todo, en Jalisco, hasta ahora, sus gobernantes no se han propuesto hacer caer a la democracia y esta puede resistir. Los próximos meses y años serán decisivos.

El propósito de este trabajo es avizorar el porvenir: lo que podemos esperar que suceda con la democracia dadas las tendencias que se observan y las amenazas que la acechan. Aquí me propongo diagnosticar algunos de los problemas más importantes de la democracia jalisciense y ensayar hipótesis que buscan identificar las causalidades detrás de su situación actual: ¿qué factores explican las amenazas que hoy acechan a la democracia? En caso de que se mantengan las actuales tendencias de nuestro régimen, ¿es inevitable la caída de la democracia?

Si se asume la democracia como valor, se busca evitar que se le sustituya por otro régimen de gobierno, impedir que regrese cualquier forma de autoritarismo. La experiencia histórica demuestra que, a la larga, la democracia es el sistema preferible a cualquier otro, o el menos indeseable, con todo y sus defectos, y a pesar del atractivo que poseen los líderes autocráticos y carismáticos que entusiasman a las multitudes con sus discursos voluntaristas. La evidencia nos dice que suelen suprimir las libertades y despojar a las personas de su dignidad política, lo que también tiene implicaciones negativas para su vida material y sus oportunidades vitales en general.

Hay razones para comprender el estilo de gobernar que hoy prevalece. Es evidente el fracaso en la implantación cabal y madura del modelo democrático-liberal que se buscó desarrollar durante las últimas tres o cuatro décadas. No es necesario repetir aquí todas las fallas y los agravios provocados por los gobiernos de la transición. La corrupción, la frivolidad y la incapacidad para resolver problemas de la gente están entre los más importantes. De ahí que sea lógico que ahora se ensayen

formas de democracia sustantiva, por así llamarla, que intenten una conexión más “orgánica” entre el liderazgo nacional y la voluntad popular. ¿Tendrá éxito el experimento? ¿Será demasiado costoso para las libertades políticas y los derechos humanos? ¿Traerá justicia y desarrollo social y económico? ¿Es posible que el mando concentrado en una sola voluntad, o en una élite cuya visión se imponga de manera monolítica en toda la nación, genere buenos resultados de gobierno? ¿Es correcto —y eficaz políticamente— dejar de lado los ideales de la deliberación pública, la interlocución creativa con las oposiciones y la práctica de la política como ejercicio de negociación respetuosa entre iguales? Son preguntas que surgen ante la inminencia de la implantación profunda, y cada vez más radical, de la autoproclamada “Cuarta Transformación”.

¿Qué va a suceder? Imposible preverlo. Pero sí podemos advertir sobre las posibilidades y riesgos de la democracia y sobre cómo esto, aunque no lo parezca, tiene que ver con lo que hagamos o dejemos de hacer hoy. Y con lo que pensemos y comuniquemos cotidianamente.

## La democracia ha quedado a deber

En mi anterior entrega para *Jalisco a futuro* (Solís, 2019), intenté formular una prognosis basada en los resultados electorales del año 2018 y en las tendencias de la historia política de Jalisco de las últimas décadas. Todo indicaba que el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) se consolidaría y que el Movimiento Ciudadano (MC), tras ganar la gubernatura del estado en 2018, llegaría a su cenit, de manera que tenía ante sí el desafío de no ir en declive y evitar el mismo destino que el partido que le antecedió en el poder, el Revolucionario Institucional (PRI). Esto implicaba, naturalmente, el reto de hacer un buen ejercicio de gobierno, con la consecuencia favorable que ello tendría para la preservación de la democracia. Formulé una visión general de lo que podría pasar de esta manera:

En el futuro inmediato, el sistema político enfrentará el desafío de dar respuestas eficaces a las demandas ciudadanas insatisfechas durante todos estos años. Es apremiante afirmar la credibilidad de la democracia como mecanismo de mejora en las condiciones de vida de los jaliscienses y demostrar la capacidad institucional del Gobierno —y de todos los poderes legalmente constituidos— para resolver los problemas de la entidad.

Si esto no sucede, crecerá el riesgo de que la democracia languidezca. (...) Es más probable (...) que el ciudadano común (...) termine, mayoritariamente, prefiriendo una forma de gobierno distinta a la democrática si le promete resolver los problemas públicos más acuciantes.

(...) [El] sentido del mandato del electorado ejercido el 1 de julio [de 2018] es claro: o el sistema político y de gobierno comienza a funcionar de manera más eficaz y cumple sus responsabilidades institucionales, o seguirán creciendo, entre la ciudadanía, los sentimientos de desencanto, desafección e insatisfacción hacia la democracia y las administraciones que de ella emanan (Solís, 2019, pp. 556-557).

En 2023, el sistema político jalisciense sigue sin superar sus desafíos, y las perspectivas de su democracia hacia el futuro distan de ser halagüeñas. En 1995, Jalisco fue pionero en la democratización de la nación mexicana. Casi treinta años después, los principales factores que amenazan su modernidad política le vienen de las derivas por las que corren la política nacional y mundial, pero en su interior también habitan dinámicas protoautoritarias que se suman a las propias insuficiencias de la democracia y sus expectativas incumplidas. Se trata de un asunto global, nacional y local. A la democracia también la afectan aspectos estructurales, factores como el insuficiente crecimiento de la economía y la desigualdad excesiva, pero, además, de manera muy importante, en su destino influyen los actores políticos con capacidad de *agencia*<sup>1</sup> y decisión pública. A final de cuentas, aunque sea una verdad de Perogrullo, son los actores los que actúan, y, de entre estos, los que ocupan posiciones de poder (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2019). En el mundo de hoy se observan comportamientos que sistemáticamente operan contra la democracia y la hacen colapsar, aunque con diferentes ritmos e intensidades. La ola contra la democracia, que provoca su “recesión”, es un tópico recurrente en la literatura contemporánea de ciencia política (ver: Mair, 2013; Levitsky y Ziblatt, 2018; Snyder, 2018; Przeworski, 2019; Temelkuran, 2019; Keane, 2020; Applebaum, 2021; Fukuyama, 2022; Naím, 2022). Otro tópico de la época es el del populismo, modo de gobernar de ideologías indistintas, cada vez más aclamado, que degrada la democracia, debilita al pluralismo y socava

---

<sup>1</sup> La entiendo como la capacidad de un actor social, individual o colectivo, para ejercer un curso de acción intencionado que modifique estructuras, reglas, mecanismos de distribución del poder, principios, significados o valores, que prevalecen en la sociedad. Ver, por ejemplo, Anthony Giddens (1979, 1984).



las libertades políticas (ver: Müller, 2016; Krauze, 2018; Urbinati, 2019; Arato y Cohen, 2021).

Jalisco no ha eliminado los riesgos internos para la estabilidad de su democracia y tampoco ha podido sustraerse a la ola antidemocrática mundial y nacional. Podemos definir a la democracia como un régimen de gobierno que permite elegir a los gobernantes a partir de un sistema de partidos políticos que compiten entre sí bajo reglas imparciales, y el cual está sujeto a leyes y procedimientos que establecen derechos para la ciudadanía e imponen límites y condiciones al ejercicio del poder. En principio, si nos atenemos a lo que señala Adam Przeworski (2019), se podría argumentar que la democracia jalisciense ha superado la prueba de su permanencia: ha transitado por más de tres alternancias de partidos distintos en el Gobierno del estado y en otros cargos de elección popular.<sup>2</sup> En consecuencia, no debería enfrentar nubarrones en el horizonte: ninguna acechanza parecería estar esperándola.

Sin embargo, la consolidación de una democracia implica más requisitos que ese o precondiciones entre las que se incluyen la existencia de un aparato de Estado suficientemente racional y eficaz, el imperio de la legalidad, una economía productiva, dinámica e incluyente, así como una sociedad civil vigorosa y con organizaciones y capacidad de movilización ciudadana autónoma (Linz y Stepan, 1996). La democracia jalisciense no aprueba todas las asignaturas que señalan Linz y Stepan: hoy por hoy, sus vulnerabilidades la exponen no solo a languidecer, sino a caer silenciosa o estrepitosamente. En otras palabras: para consolidarse, a la democracia no le basta con permitir a los ciudadanos elegir libremente a sus gobernantes. Además, es necesario que de ella emanen gobiernos que respondan a las expectativas de los electores. Si esto no sucede a lo largo de un determinado tiempo, la legitimidad de la democracia decae. De por sí, la democracia siempre está sometida a exigencias difíciles de cumplir y su naturaleza le impone dificultades para desarrollar ejercicios de gobierno eficaces. Norberto Bobbio (1984) encontró que la democracia, al no cumplir sus “falsas promesas”, tiende a provocar decepción entre los ciudadanos. Desde su perspectiva, la democracia:

1. Florece en las sociedades modernas, que son pluralistas en el sentido de que no hay en ellas un solo centro de poder, sino muchos; no una *voluntad general* fácilmente identificable, sino una amplia

<sup>2</sup> Przeworski señala que se requieren dos alternancias de partido en el poder que un régimen soporte para que pueda ser considerado como una democracia (2019, p. 43).

gama de visiones de la política y preferencias de políticas que compiten entre sí.

2. No garantiza una representación de todas las preferencias de la sociedad, porque existen muchos intereses que luchan por hacerse valer en los espacios de decisión política, lo que da pie a prácticas corporativas de representación.
3. No evita la formación de oligarquías: solo en un plano utópico existe un sistema político que pueda prescindir de la existencia de élites dominantes.
4. No ha alcanzado a democratizar espacios sociales importantes como las empresas y los aparatos administrativos.
5. No puede hacer visibles y transparentes a los poderes invisibles, de grupo, mafia o facción que existen en la sociedad.
6. No puede garantizar la educación de ciudadanos virtuosos que fundamenten sus preferencias de voto en opiniones informadas y empáticas, porque muchas veces lo hacen en función de sus ventajas particulares, lo que les lleva a comportarse como súbditos o entes pasivos, de acuerdo a su conveniencia (Bobbio, 1984).

En el Jalisco actual se presentan las condiciones que Bobbio identificó como las de una democracia decepcionante, pero, muy probablemente, a niveles que comprometen la tolerancia de los ciudadanos. La legitimidad democrática es siempre un recurso escaso, y lo es más cuando fallan las instituciones de gobierno y no se dan las condiciones que favorecen una participación eficaz de la ciudadanía en los asuntos públicos. A final de cuentas, la democracia es una forma de vida, una manera de relacionarse los ciudadanos entre sí y con las autoridades, que implica el aprendizaje de la deliberación en común, la tolerancia a las diferencias, así como el saber negociar y construir soluciones comunes a problemas públicos. Aún estamos lejos de esa realidad. La agenda, las políticas públicas y las prioridades de la acción del Estado de Jalisco no reflejan de manera suficiente las aspiraciones, demandas y necesidades de la población. Esto se hace evidente en la evolución de la percepción que tiene la sociedad sobre cuáles son los principales problemas que enfrenta (tabla 1.2).

**Tabla 1.2. Problemas sociales más frecuentes**

Problema	Jalisco (%)			México (%)		
	2013	2017	2021	2013	2017	2021
Inseguridad y delincuencia	71.20	77.50	76.00	57.8	61.1	71
Corrupción	51.60	57	59.40	48.5	29.1	57.10
Desempleo	49.20	28.70	22.70	51	36.3	34.70
Pobreza	44.90	30.60	31.90	39.30	27.90	34.80

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2021).

Como se puede apreciar, los jaliscienses han tenido, en los últimos años, la percepción de que la inseguridad, la delincuencia y la corrupción han venido *in crescendo*. Esto se presenta en Jalisco incluso de manera más aguda que a nivel nacional. Trabajos más recientes confirman esta medición, pues la inseguridad y la corrupción siguen siendo los problemas más acuciantes para los jaliscienses. Jalisco Cómo Vamos (2021), por ejemplo, ha mostrado que “seis de cada diez personas consideran que México es un país *muy corrupto*. Al integrar a quienes respondieron *algo y muy corrupto*, tenemos que nueve de cada diez personas consideran que México es un país corrupto”. Y una encuesta de este año revela que el 71.74 % de los jaliscienses opina que va por “mal camino” el problema de la disminución en la inseguridad, y el 67.32 % opina igual en lo referente al combate a la corrupción (Alternativa Consultores, 2023).

Por su parte, el Índice de Estado de Derecho del World Justice Project coloca a la entidad en la posición 25 a nivel nacional en su estudio de 2023, es decir, entre las peor calificadas. Jalisco reprueba en indicadores sobre límites al poder gubernamental (0.42)<sup>3</sup>: el Poder Legislativo no logra ser un contrapeso suficientemente eficaz (0.43), lo mismo que el Poder Judicial (0.42), y menos aún los organismos sociales (0.27), los cuales tienen escasas posibilidades de poner diques al poder de los gobiernos. En síntesis, los contrapesos son ineficaces y tienen notas desaprobatorias (0.52). La entidad tampoco rinde buenas cuentas en el combate a la deshonestidad pública. En todos los poderes públicos del estado hay altas tasas de corrupción (0.32), lejos de los indicadores deseables de buen gobierno. Tampoco hay mediciones favorables en lo referente a

<sup>3</sup> En ese estudio, la medición va del 0 al 1, siendo el 1 la calificación más alta y que significa mayor aprobación.

orden y seguridad (0.33): estamos lejos de tener niveles “aceptables” de homicidios (0.17), de criminalidad (0.38) y de que las personas se sientan seguras (0.43). El rubro mejor calificado es en materia de derechos fundamentales (0.48), con mejores notas en libertad religiosa (0.79), libertad de asociación (0.58) y libertad de expresión (0.52), pero aún es insatisfactorio en lo referente al derecho a la vida y la seguridad (0.37), derechos laborales (0.35) y ausencia de discriminación (0.37). Contamos con mayores grados de libertad en el ámbito privado, pero palidecen ante la ausencia de Estado de derecho y de gobiernos efectivos.

Otros indicadores esenciales para evaluar la efectividad del proceso de gobierno en Jalisco son los que tienen que ver con la impunidad de los delitos. Según México Evalúa, en 2021

el 95.4 % de los delitos denunciados e investigados en la entidad quedó impune, ya sea porque no se logró una reparación del daño, no hubo una salida anticipada o porque no existe una sentencia. Tras profundizar en los datos y analizar la impunidad en delitos específicos, el reporte revela que el 100 % de los casos de desaparición forzada y de secuestro quedaron sin una respuesta efectiva, al igual que el 99.7 % de extorsiones y homicidios dolosos (México Evalúa, 2021).

Un indicador correlativo con los anteriores es el de la cuantificación porcentual de la denuncia de los delitos o cifra negra, el cual, en Jalisco, se ha venido incrementando de manera muy importante en las últimas dos décadas. Esto implica que la tasa de delitos no denunciados pasó de 55 % en 2001, a 91 % en 2022 (INEGI, 2022).

## **Ciudadanía de tiempo parcial, democracia impopular y volatilidad electoral**

En los hechos, los ciudadanos jaliscienses solo lo son cuando ejercen su derecho a votar, pero no cuando demandan de sus gobernantes ciertas decisiones. Tales exigencias no permean de manera suficiente en las deliberaciones de los representantes populares ni en las discusiones de los órganos encargados de encauzar la voluntad popular y convertirla en acciones del Gobierno (Amezcuea y Jaime, 2023; Bayardo, 2023). Tampoco se reflejan bastante en las disposiciones presupuestales de los diferentes órdenes de gobierno o en el diseño de las políticas públicas. Los ciu-

dadanos parecen estar al margen del sistema político, como si fuesen extranjeros en su propia tierra, lo que hace pensar que existe un déficit en la capacidad del Gobierno y en el sistema político para representar a los ciudadanos en el proceso de gobernar. Hoy, estas tendencias, ya identificadas hace unos cinco años, y que vienen de más atrás, parecen haberse agravado. De ahí que las señales de desencanto, insatisfacción y desafección con respecto a la democracia se hayan agudizado y que, en consecuencia, se esté configurando una amenaza de crisis para nuestra democracia. Lo anterior queda de manifiesto en las predilecciones identificadas por algunos estudios, los cuales reflejan que, entre 1997 y 2017, se duplicaron las preferencias de la ciudadanía jalisciense por un gobierno autoritario, en tanto que el apoyo a la democracia decreció cerca de un 15 % (tabla 1.3).

**Tabla 1.3. Preferible la democracia o un gobierno autoritario, Jalisco**

	1997 (%)	2005 (%)	2012 (%)	2017 (%)
La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno	75.3	72.3	68.0	61.1
Puede ser preferible un gobierno autoritario	6.5	10.7	13.7	13.0
No importa	7.2	10.3	15.8	22.0
NS/NC	10.9	6.8	2.2	4.0

Fuente: Cortés (2020).

Otro estudio, más reciente, confirma la anterior insatisfacción con la democracia, de manera que, en nuestros días, la mayoría de la población de la región Occidente del país ha dejado de valorar como positiva esta forma de gobierno (Informe País: INE y PNUD, 2022). A nivel nacional, el comportamiento es similar: en 2022, la insatisfacción con la democracia alcanzó una tasa del 69 % (Latinobarómetro, 2023). La consecuencia negativa de esto para la democracia puede comprenderse mejor si se considera la siguiente tabla, extraída de la edición más reciente de la World Values Survey (wvs, 2022). En ella se muestra el sentir de la población mexicana acerca de la deseabilidad de un liderazgo fuerte que pueda evitar los límites que le impone la división de poderes. El porcentaje de personas que valoran positivamente un liderazgo prácticamente autoritario casi se duplicó (tabla 1.4).

**Tabla 1.4. Qué tan bueno sería tener un líder fuerte que no tenga que lidiar (bother) con el parlamento y las elecciones**

	1995 (%)	2000 (%)	2005 (%)	2012 (%)	2018 (%)
Muy bueno	10	10	8	7	24
Bueno	28	34	46	50	45
Suma	38	44	54	57	69
Incremento PP*	-	6	10	3	12
Malo	33	23	31	30	18
Muy malo	13	11	8	10	10
Suma	46	34	39	40	28
NS/NC	15	21	8	2	2

\* Puntos porcentuales.

Fuente: WVS, en Cortés (2022a).

La incapacidad de la democracia para propiciar un ejercicio virtuoso del poder por parte de los gobiernos que emanan de ella, subyace a la alta volatilidad electoral que se ha presentado en Jalisco y a la crisis que viven los partidos tradicionales. El problema no es solo que los ciclos políticos duren cada vez menos y que los partidos tengan cada vez más dificultades para mantenerse en el poder, sino que, cada vez que pierden unos comicios, parecen quedar despojados de su capital de legitimidad de manera que no tienen capacidad de recomponerse. El Partido Acción Nacional (PAN) fue un factor clave en la transición a la democracia. Despertó el entusiasmo ciudadano y permaneció tres periodos consecutivos en el Gobierno del estado y en muchos otros cargos de elección popular (1995-2012). Empero, pasado ese tiempo, su ciclo terminó de manera estrepitosa. Perdió su dote de prestigio y legitimidad: hoy parece un cometa errante en busca de un sistema solar al cual pertenecer. Esta situación fue aprovechada por el PRI: en 2012, con un candidato atractivo, pudo regresar a la gubernatura. Pero lo hizo para durar tan solo seis años en el poder, un hecho sorprendente si se considera que el desempeño de gobierno de Jorge Aristóteles Sandoval no puede calificarse, en lo general, como negativo o decepcionante.<sup>4</sup> El PRI, en-

<sup>4</sup> De hecho, Aristóteles Sandoval, en el quinto y penúltimo año de su gobierno, llegó a ser el gobernador con mayor aprobación en todo el país (Arias Consultores, 2017). En descargo de su ejercicio de gobierno, hay que señalar que la derrota del candidato priista a la gubernatura en

tonces, ha tenido una suerte parecida a la del PAN. Ahora, es un partido con una fuerza marginal y sin perspectivas para un regreso próximo a la gubernatura de Jalisco, a alguna presidencia municipal importante, o para obtener un número de escaños en el Congreso del estado que le permita un posicionamiento ventajoso.

En 2015, MC se constituyó como la nueva fuerza emergente que aprovecharía, y en gran medida también provocaría, la vertiginosa caída del PRI. Mediante un discurso innovador que se levantaba contra las tendencias oligárquicas de los partidos y el sistema político, y una imagen de eficacia proyectada por Enrique Alfaro al paso de su gobierno en Tlajomulco y Guadalajara, MC construyó un capital de apoyo popular que le permitió derrotar el bipartidismo del PAN y el PRI. Mientras esto ocurría, apareció Morena, partido que creció al amparo del poderoso movimiento nacional encabezado por Andrés Manuel López Obrador y que hoy es la segunda fuerza electoral de Jalisco y se perfila como el probable heredero, más tarde o más temprano, de la primera posición política, hasta ahora ocupada por MC. Morena, a pesar de que su creación es consecuencia, principalmente, de desprendimientos de integrantes del PRD y el PRI, articuló un discurso en contra de los partidos, lo que forma parte de su estrategia de atacar al régimen en su totalidad, por haber prohiado “la larga y oscura noche neoliberal”, para sustituirlo por otro que no deje rastro de aquel, mediante una “transformación de la vida pública de México” de largo alcance.

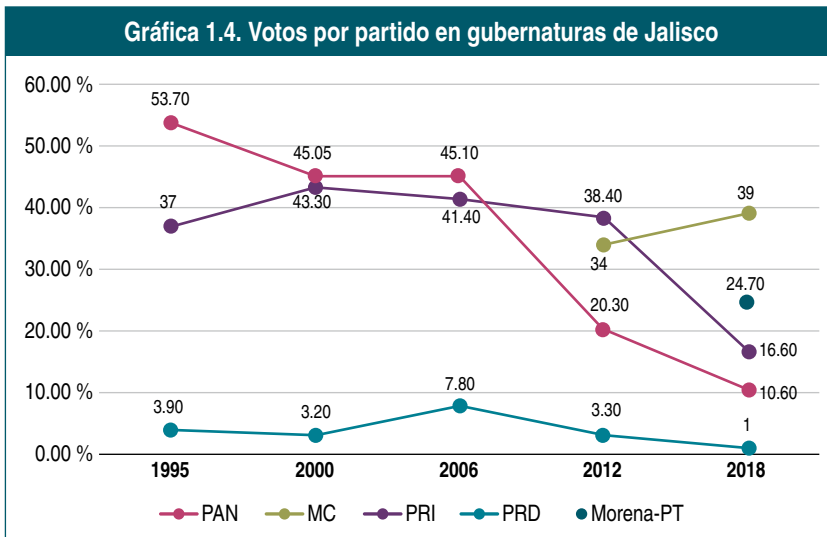
El discurso de Morena contribuyó a generar una *afinidad electiva*<sup>5</sup> entre su líder Andrés Manuel López Obrador y los electores. Es decir, propició una sintonía emocional con el sentimiento de decepción de muchos ciudadanos con los partidos, las instituciones y los gobiernos emanados de la democracia, que se venía incubando desde lustros atrás. De hecho, se ha identificado el cambio de contenido discursivo en la plataforma ideológica del candidato López Obrador en la campaña de

---

2018, Miguel Castro Reynoso, también se explica por el desprestigio nacional de la administración priista del presidente Enrique Peña Nieto y sus insatisfactorios resultados. Otro aspecto que no puede dejarse de lado es el fracaso en el manejo del problema de la inseguridad pública y las desapariciones forzadas de personas, asunto que le hizo crisis al gobierno de Aristóteles Sandoval meses antes de la elección de 2018.

5 El concepto de “afinidad electiva” fue sugerido por Goethe “en una novela (...) llamada precisamente así: *Las afinidades electivas*. En ese sentido original, el concepto implica relaciones de atracción personal que poseen la fuerza de vinculación ocurrida entre elementos químicos que participan de un mismo proceso. Para Weber, según lo expresan sus comentaristas, la afinidad electiva implica ‘conexiones abiertas y flexibles de muy diversa índole’ (Gil Villegas, 2003), es decir, compatibilidades que se refuerzan mutuamente” (Solís Gadea, 2021a, p. 102).

2018 con respecto a la de 2006. En esta, el énfasis estaba puesto en la construcción de “un estado social y democrático de derecho”, visión que, para la campaña presidencial de 2018, fue sustituida por la crítica radical al sistema de partidos imperante y la mafia neoliberal del poder (Cortés, 2022a, pp. 66-67). No es casual, por consiguiente, el posicionamiento espectacular de Morena en Jalisco. Fue fundado como partido en 2014 y para 2018, en su primera elección a la gubernatura, se constituyó como la segunda fuerza en el estado con el 24.7 % de la votación, a pesar de competir con un candidato poco conocido entre la ciudadanía (gráfica 1.4).



Fuente: elaboración propia con base en los resultados electorales del IEPC-Jalisco.

En el momento en que esto se escribe (noviembre de 2023), MC está bajo la amenaza de sufrir los efectos de la volatilidad electoral. En la elección de 2024 podría encontrar dificultades para mantenerse en el Gobierno del estado y sostener su hegemonía en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, y también para continuar obteniendo proporciones similares en lo que respecta a las curules del Congreso del estado y el resto de ayuntamientos de Jalisco. En cambio, Morena mantiene sus posibilidades de seguir acumulando poder, tal y como lo demuestran las encuestas de preferencias entre la ciudadanía.<sup>6</sup> Esto es así por lo menos en cuanto al prestigio creciente de su marca como par-

<sup>6</sup> El promedio de cifras de cinco encuestas aplicadas sitúa a Morena como partido favorito en intención de voto a la gubernatura con 34 % de las preferencias, seguido por MC con un promedio de



tido nacional, situación que le favorece a nivel local, al margen de que, al parecer, tiene el reto de encontrar figuras personales que despierten suficiente entusiasmo entre el electorado jalisciense. Por su parte, los partidos políticos tradicionales no han dado señales de haberse recompuerto, de manera que sean capaces de revertir la tendencia a morir de inanición por falta de votos. El PRI enfrenta la posibilidad de convertirse en un simple membrete, el PAN sigue distando mucho de ser el poderoso partido que fue, y el PRD no parece encaminarse a recuperar su registro en Jalisco que perdió por insuficiencia de sufragios en la elección de 2021 (Infobae, 2021). De ahí, entonces, la estrategia que están intentando los partidos tradicionales de conformar una coalición o “frente amplio” para competir en la elección por la gubernatura en el año 2024.

Se podría argumentar que la descripción anterior es parte de los acontecimientos normales de una democracia competitiva y que ello, en sí, no representa un riesgo para el pluralismo político. Empero, una hipótesis que surge al pensar en el posible futuro que le espera a la democracia en Jalisco es que la crisis de desencanto y desafección por los partidos y los políticos —agudizada por la influencia del discurso del presidente López Obrador en contra de los partidos tradicionales— se está trasladando de los partidos y sus figuras personales al régimen propiamente dicho, o sea, a la democracia vigente. Un aspecto de esta tesis se sustancia empíricamente en el deterioro progresivo de los partidos históricos y el correspondiente crecimiento de los partidos emergentes medido a través del grado de identificación de los electores con los partidos (tabla 1.5). Estos institutos políticos, MC y Morena, se han caracterizado por su discurso anti-partidista, el cual hace más énfasis en la idea de un movimiento que en la de un partido concebido como institución tradicional y burocratizada.

**Tabla 1.5. ¿Se identifica con algún partido político? Jalisco (1997-2017)**

	1997 (%)	2005 (%)	2012 (%)	2017 (%)
Sí	40.8	29.0	25.7	14.1
No	54.3	71.0	74.3	85.9

*Continúa...*

28 % en la intención de voto. Ver: Ceonline (2023), Demoscopia Digital (2023), Massive Caller (2023), Massive Poll (2023) Rubrum (agosto de 2023).

**Tabla 1.5. ¿Se identifica con algún partido político? Jalisco (1997-2017)**

	1997 (%)	2005 (%)	2012 (%)	2017 (%)
(Sí) ¿Con cuál partido?				
PAN	44.3	38.1	36.9	28.4
PRI	38.5	46.7	44.8	42.7
PRD	15.3	13.6	12.7	1.7
Otro	0.1	1.6	5.0	27.3*

\* Morena = 15.8 %; Movimiento Ciudadano = 9,3 %.

Fuente: Cortés (2020).

Al parecer, a los partidos se les dificulta lidiar con el desencanto y este se desborda, de tal forma que existe el riesgo de que la desafección vaya más allá de ellos y contamine a todo el sistema. Se está imponiendo una lógica de bola de nieve: los políticos se deslindan de los partidos, abominan de ellos y dicen no pertenecer a ninguno, aunque usan sus membretes para aparecer en las boletas electorales. Además, se asumen “puros” y, muchas veces, antisistémicos. El problema es que, de esa manera, no solo contribuyen a desprestigiar aun más a los institutos políticos, sino que alimentan una dinámica que no puede dejar de minar el prestigio y la credibilidad del régimen en su conjunto, es decir, el apoyo a la propia democracia. Los candidatos independientes, como Pedro Kumamoto en el año 2015, expresaron esta tendencia de rechazo al sistema, y también Enrique Alfaro en distintos momentos ha articulado una retórica de crítica a los partidos y no es miembro asociado de MC.

## Las principales amenazas a la democracia jalisciense vienen de fuera

A este deterioro también se ha contribuido desde la Presidencia de la República y su discurso emitido todos los días. Convertir a la crisis de los partidos tradicionales en la crisis del régimen parece ser el método seguido por el presidente López Obrador y su partido. Más aún, *todo* está mal y *todo* debe ser transformado. Las élites económicas, los funcionarios públicos, los periodistas y los medios, los partidos y las organizaciones de la sociedad civil, el Poder Judicial, los organismos

constitucionalmente autónomos, los intelectuales “orgánicos”, las universidades, las clases medias y su “aspiracionismo” egoísta... *todo* el andamiaje institucional y social de las últimas tres o cuatro décadas confabuló para someter al “pueblo bueno” y arrojarlo a la “monstruosa desigualdad” que lo consume, excluirlo de los beneficios de la solidaridad, despojarlo de su legítima soberanía y su capacidad para ejercer una democracia “auténtica”. Este pasado de corrupción debe ser arrojado al basurero de la historia para dar pie a una nueva época que reconecte a la nación con los mejores momentos que la constituyeron: la Independencia, la Reforma y la Revolución. De este calado son los objetivos de la autodenominada “Cuarta Transformación”. Por eso, hay que defenderla a ultranza. Nada, ni la ley, debe impedir que continúe, pues ella conduce a una verdadera democracia popular y a la auténtica justicia. Esta debe subordinar a la legalidad y no al revés.

Desprestigiar no solo a los partidos tradicionales sino también al régimen político en su conjunto, descalificar a sus instituciones, a sus reglas y mecanismos de control de la autoridad, a los procedimientos para competir por el poder, y también a sus políticas prácticamente en todos los ámbitos, contribuye, desde luego, a dismantelar la democracia liberal. Simultáneamente se dan pasos para construir un régimen nuevo, de partido monopolista, apoyado, acaso, por un puñado de partidos menores que funcionen como satélites o incondicionales, y divisores de la oposición. Para hacerlo, resulta esencial llevar la polarización a extremos, radicalizar a la población, modelar sus sentimientos y depositar en la mente de los electores la semilla de la acción contra las instituciones democráticas, que no son tales, pues la verdadera democracia es la que funde al pueblo con su líder, el que interpreta su voluntad y la convierte en actos de gobierno. Como es obvio, la estrategia del presidente López Obrador, de asumirse como la encarnación de la voluntad del pueblo, el “pueblo bueno”, sin necesidad de mediación organizativa o procedimental, y como su defensor ante los abusos de la “mafia del poder”, constituye un golpe contundente a la institucionalidad democrático-liberal (Solís, 2022). Por otro lado, la generalización del miedo desempeña un rol no menor en este proceso de erosión democrática. La creciente influencia y presencia de organizaciones delictivas en la vida pública, sobre todo en procesos electorales, mediante actos violentos cometidos contra políticos y ciudadanos comunes, y, en general, la impresión de que podrían existir relaciones de contubernio, o por lo menos un *modus vivendi* entre autoridades públicas e intereses delincuenciales, contribuye, en no poca

medida, a socavar la fortaleza cívica de la ciudadanía. Ciertamente, estas evoluciones ocurren en todo el territorio nacional, pero se presentan de manera crítica en Jalisco.<sup>7</sup>

En nuestros días, el desprestigio de la democracia no se traduce solo en sentimientos difusos en su contra, o en crecientes preferencias ciudadanas de sistemas autoritarios, sino en el hecho de que actores relevantes en el ámbito del Gobierno (sobre todo a nivel federal) se proponen construir un régimen distinto a la democracia liberal, representativa y basada en el pluralismo de partidos y en el respeto a los derechos ciudadanos y a la legalidad constitucional, vocablos que no suelen estar presentes cotidianamente en el discurso del partido en el poder. Esto hace pensar, por consiguiente, en que, desde el poder, hay una intencionalidad de construir un régimen autoritario. En los últimos cinco años, el sector más poderoso de las élites políticas mexicanas ha realizado acciones encaminadas a concentrar el poder, nulificar o suprimir las leyes y las instituciones que lo controlan, y a consolidar una amplia base social de aclamación plebiscitaria para forjar un liderazgo cuya legitimidad le permita ir más allá de los límites establecidos por el constitucionalismo democrático-liberal. Como señalan Scott Mainwaring y Aníbal Pérez-Liñán (2019), para la caída o sostenimiento de la democracia, un factor fundamental, incluso más importante que los aspectos estructurales (comportamiento de la economía, desempeños de gobierno), es el compromiso de los actores políticos más relevantes de un país con las normas y valores de la democracia. Lo expresan de esta manera:

Una fuerte preferencia normativa por la democracia por parte de actores importantes, en especial el presidente y los principales partidos, reduce las posibilidades de que un régimen competitivo caiga. La preferencia normativa de los actores por la democracia ayuda a blindar a los gobiernos competitivos contra las rupturas. Cuando los actores principales están comprometidos normativamente con la democracia, un régimen competitivo puede sobrevivir a un mal desempeño del gobierno en casos en los que no sobreviviría de otra manera.

Por el contrario, los actores que prefieren normativamente una dictadura no tardan en aprovechar las oportunidades que se les presentan para restar legitimidad al régimen competitivo y apoyar a la coalición

---

<sup>7</sup> De hecho, de acuerdo con un estudio, Jalisco fue, en el proceso electoral de 2021, la segunda entidad con el mayor número de homicidios perpetrados contra aspirantes o candidatos a puestos de elección popular (Integralia, 2021).

autoritaria. En momentos de desempeño económico deficiente o radicalismo de las fuerzas opositoras, los actores que son indiferentes hacia la democracia pueden sumarse sin dificultad a la coalición autoritaria si esta ya constituye una fuerza con cierto peso (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2019, pp. 18-19).

Siguiendo la lógica del argumento de Mainwaring y Pérez-Liñán, para saber lo que podría ocurrir en el caso de la democracia mexicana, es pertinente analizar las preferencias normativas de los “actores importantes”. En el caso del presidente López Obrador, los estudios de su personalidad e identidad política revelan su proclividad a combatir la democracia. El estudio de Cortés (2022a) llega a la siguiente conclusión:

Otros rubros importantes también definitorios del régimen democrático o son ignorados o son muy raramente aludidos en las alocuciones del presidente [López Obrador] a propósito de la democracia. Destacaría entre los ignorados el pluralismo, la libertad en general y las libertades políticas en lo particular, los procesos parlamentarios y los límites que el parlamento debe poner al ejecutivo, la descentralización del poder, la transparencia, el equilibrio de poderes, el imperio de la ley y la constitución de una ciudadanía madura y reflexiva. De hecho, el ideal del ciudadano competente es completamente oscurecido por el ideal del pueblo como sujeto estelar de la política (Cortés, 2022a, pp. 81-82).

¿Podemos esperar que se impida un cambio político regresivo y antidemocrático en México y en Jalisco? Dada la intencionalidad iliberal y antipluralista que se observa, lo más probable es que se busque hacer caer a la democracia porque de esa forma se garantizaría la permanencia en los poderes constitucionales de la actual élite del poder. Pero no resulta factible que, de primera intención, se procure mediante un acto militar, un golpe de Estado o un alzamiento violento que corte de tajo con la vigencia de la Constitución y la democracia, sino por una vía “pacífica”, una erosión que haga casi imperceptible la muerte del régimen y la democracia, un cambio con apoyo popular, aclamación plebiscitaria y convencimiento de las grandes mayorías. Esta parece ser la lógica del proyecto que se pretende imponer. Es ostensible en el sentido de las principales decisiones y cursos de acción gubernamental: concentración de poder en la Presidencia de la República y medidas para suprimir la división de poderes; militarización inusitada de la vida nacional (negocios

para el Ejército y gestión de aeropuertos, aduanas y puertos); ataques y descalificativos constantes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; embates políticos a los organismos constitucionales autónomos; hostilidad contra los periodistas y la libertad de expresión; y agresiones al INE y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para socavar su poder de arbitraje sobre los procesos electorales; intentos de reformas constitucionales al sistema electoral, por ejemplo, para suprimir la representación proporcional, entre muchas otras medidas.

En la lógica lopezobradorista, el cambio político antidemocrático tiene sentido, además, porque sería, paradójicamente, un acto de apariencia genuinamente democrática: si el pueblo está de acuerdo con desmantelar la democracia liberal y de partidos, ¿no es esto un acto profunda y verdaderamente democrático? Y no debería sorprendernos porque, en realidad, lo que hemos tenido después de la transición desde el gobierno autoritario del PRI no ha sido democracia: el pueblo no ha gobernado, sino la mafia del poder, las oligarquías conservadoras que se han apoderado de las instituciones de la nación y han destruido la soberanía del pueblo en beneficio propio. Y a este juicio, dicho sea de paso, no le falta razón. En efecto, los gobiernos emanados de la transición democrática reprodujeron aspectos importantes del viejo autoritarismo mexicano, tuvieron malos desempeños de gobierno y mantuvieron el histórico carácter oligárquico de la estructura social y económica del país. Sobre estos hechos se sostiene la ola contra la democracia que recorre todo el país, encabezada por su aclamado líder, el presidente López Obrador. Ahora, hace falta trasladar esta predominancia de un hombre durante una administración presidencial sexenal a la de un partido hegemónico durante mucho más tiempo, mediante el triunfo electoral en 2024 que permita continuar con las reformas constitucionales que han quedado pendientes.

Para muchas personas que apoyan a la llamada “Cuarta Transformación”, ganar en 2024 es una necesidad histórica, pues, como lo ha expresado el presidente López Obrador, “la oposición está moralmente derrotada”. Por consiguiente, la única posibilidad de triunfo de esta es el fraude electoral al amparo del inescrupuloso Instituto Nacional Electoral (INE). Sí, el INE, antes denominado Instituto Federal Electoral (IFE), el mismo que en otro tiempo le robó la elección presidencial a Andrés Manuel López Obrador. Ahora, se trata de evitar a toda costa que eso vuelva a suceder, incluso mediante la realización de unos comicios insuficientemente escrupulosos. Empero, sería mejor si ello se logra a través de

una victoria genuina de quien ostente la candidatura de Morena sobre su contendiente. En cualquier caso, si el partido en el poder triunfa de nuevo es de preverse que se acelere el proceso de desmantelamiento de la democracia mexicana.<sup>8</sup>

Por su parte, el gobierno de Enrique Alfaro no ha escapado de las tendencias de la época. Sin embargo, su comportamiento político no encaja con exactitud en el concepto de un líder populista *tout court*. Su estilo se asemeja más a la descripción del líder que se asume como “responsable sólo ante sí mismo” (Mommsen, 1981, p. 70), por lo que busca no depender de burocracias partidistas o políticas, pero sería impreciso afirmar que se equipara a López Obrador en el desdén del tabasqueño a la legalidad y a las reglas de las instituciones. Ciertamente, ha ejercido una gubernatura fuerte. En esto no se distingue de las administraciones previas de Francisco Ramírez Acuña, Emilio González Márquez y Jorge Aristóteles Sandoval, quienes ubicaron en su esfera de influencia a los otros poderes legalmente constituidos, aunque lo hicieron con intermitencias y matices de acuerdo con la correlación de fuerzas imperantes en las distintas coyunturas por las que atravesaron.

Más allá de que su relación con los medios de comunicación no ha sido la más tersa (Petersen, 2023; Serrano, 2023), la retórica del gobernador Alfaro no suele ser divisiva ni ideológica, tampoco se centra en la exaltación demagógica del *pueblo* o de alguna otra categoría social supraindividual que rijan el curso de la historia. No se presenta como la encarnación privilegiada de la *voluntad general* y de los intereses del *pueblo* al que hay que redimir y defender de sus abusadores, no obstante que, en ocasiones, sus estrategias de ascenso político se han enfocado en un enemigo como justificación de su proceder, lo que le ha permitido catapultar exitosamente su carrera. Su visión del mundo corresponde más a la de un modernizador afín a la tecnocracia y a la libertad de mercado, que a la perspectiva de un líder iluminado, antipluralista y enemigo de la globalización, la ciencia racional y la competitividad económica. El gobernador Enrique Alfaro tiene una relación con la democracia que corre en dos sentidos: por una parte, la ha defendido contra la intromisión en Jalisco del Poder Ejecutivo nacional, por ejemplo, en sus acciones en favor del federalismo fiscal y en su política sanitaria durante la pande-

<sup>8</sup> A menos que la oposición sea capaz de ganar los votos suficientes que le permitan evitar que Morena tenga, en la cámara alta y la cámara baja, mayorías suficientes para cambiar la Constitución y completar las reformas legales que requiere para continuar su tarea de reformas del régimen en dirección autoritaria, como la anunciada reforma del Poder Judicial para que los jueces y magistrados sean electos mediante el voto popular, por ejemplo.

mia por la covid-19; por la otra, no ha sido así, o no de manera suficiente, en lo que se refiere a su relación con los poderes legislativo y judicial (Alcántar, 2023; Ibarra, 2023), y al trato hacia algunas instituciones que gozan de autonomía constitucional.

Sin embargo, su propósito de iniciar un proceso de refundación de Jalisco se puede interpretar como un intento de revitalizar la libertad y la soberanía de la entidad, y, por supuesto, también la democracia y el imperio de la ley en su interior. La pregunta que espera por la respuesta de los analistas es la de por qué ese proyecto, oportuno históricamente, no logró llegar a buen puerto. Responderla es importante porque era una empresa que involucraba a la sociedad como sujeto del cambio, y en ello puede estar la clave del futuro de la democracia en nuestro estado y las condiciones de su posible consolidación. Aún no ha terminado el periodo de la administración del gobernador Enrique Alfaro y es prematuro emitir juicios concluyentes, pero un balance preliminar del régimen que ha prohiado a su paso por el Gobierno podría caracterizarlo como cercano a lo que algunos estudiosos califican como *híbrido* (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2023). Es decir, con zonas de la vida social democráticas, pero también con otras que son semidemocráticas, con sectores de la población que gozan de derechos y otros que carecen de ellos. En este sentido, las altas tasas de criminalidad, impunidad y desapariciones forzadas configuran una situación crítica que amenaza el carácter democrático del régimen jalisciense, problema cuya causalidad, sobre todo, tiene sus orígenes en el ineficaz desempeño del Gobierno federal en la materia. Trabajar para resolver esos problemas contribuiría, sin duda, a fortalecer la confianza cívica y las instituciones democráticas.

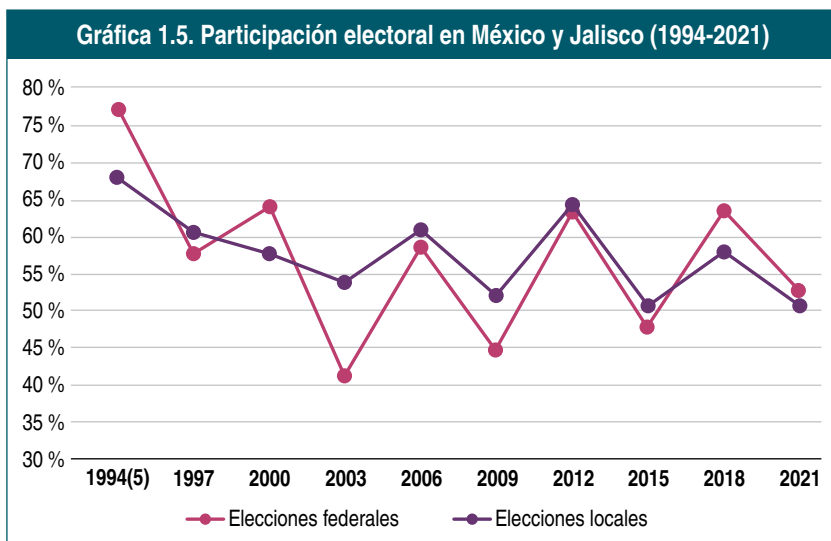
## Conclusiones: los retos de la democracia y sus oportunidades

¿Hay razones para mantener la esperanza de que Jalisco preserve su democracia en medio de un contexto nacional y mundial que conspira contra ella? ¿Podrían algunas ciudades de Jalisco asemejarse a las ciudades libres de la Edad Media, aquellas en las que una burguesía emergente era capaz de sustraerse, por lo menos hasta cierto punto, al poder de los estamentos feudales y los reyes?

Entre los últimos cinco mandatarios de Jalisco, ningún gobernador ha sido capaz de derrotar a las instituciones garantes de la democracia y



la libertad política, por lo menos en el sentido de que haya impuesto a un candidato preferido en las urnas, o de que haya alterado de manera decisiva las condiciones de la competencia por el poder. Ninguno, tampoco, ha permanecido como “poder tras el trono” o se ha convertido en el factor decisivo de la conducción de los partidos, los poderes y las instituciones públicas, ni se ha propuesto legar un partido hegemónico que cancele la competencia pluralista por el poder. Los gobernadores entrantes han podido gobernar sin la influencia de los anteriores. En honor a la verdad, tampoco parecen haberse propuesto hacer caer la democracia o legar un partido hegemónico que cancele la competencia pluralista por el poder. Por consiguiente, a pesar de todas sus carencias e insuficiencias, y de que está frágil y amenazada por una crisis, la democracia en Jalisco no solo no ha muerto, sino que está vigente. Aún no se ha instalado un régimen despótico, porque sigue habiendo oposición al poder de los gobernantes y porque los niveles de participación y entusiasmo cívico de los electores, medidos a través de los porcentajes de votación, todavía son razonablemente eficaces, aunque han caído de manera ligera a lo largo de los últimos veinte años. Esta parece ser una variable fundamental para la preservación de la democracia. El porcentaje de votación se ha sostenido en el tiempo a pesar de la volatilidad electoral y de la poca duración de los ciclos de los partidos en el poder (gráfica 1.5).



Fuente: Cortés (2022b).

Es cierto que los ciudadanos han dejado de identificarse con determinados partidos, pero han encontrado otros a los cuales entregar su confianza y los han hecho triunfar. Hoy en día, por ejemplo, la intención de voto del electorado jalisciense en favor de Morena, o de MC, permite augurar unas elecciones competidas para 2024, de manera que existe incertidumbre acerca de los posibles resultados. Tampoco es imposible que el llamado “Frente Amplio por México” pueda construir una candidatura competitiva por la gubernatura de Jalisco o por algún municipio. Eso, por lo menos, podría contribuir a la continuidad de un sistema de partidos plural y competitivo hacia el futuro. Naturalmente, la expectativa de que el próximo proceso electoral alcance una densidad que favorezca la preservación de la democracia tiene que ver con el hecho de que la ciudadanía conserva su capacidad de indignación y acción política, y aun la puede hacer crecer. Todo esto se puede traducir en apoyos contantes y sonantes en favor de las fuerzas políticas contendientes y, por consiguiente, se puede propiciar que no se estanque la circulación democrática de las élites en el poder.

A pesar de sus carencias, la democracia jalisciense sigue siendo más fuerte que las tendencias concentradoras de poder de sus gobernantes —ha existido participación y oposición—, pero cada vez permite menos augurar que de su seno surgirán buenos gobiernos, responsables ante los ciudadanos y promotores del imperio de la ley y la solución de los problemas públicos. Con todo, hasta ahora, aunque varias instituciones han sido minadas (INE, tribunales electorales, instituciones autónomas, instancias de cuidado a la transparencia y la rendición de cuentas, etcétera), el electorado jalisciense ha mantenido vivo al sistema de partidos. El pluralismo político prevalece.

No afirmo que en sus cerca de treinta años de existencia la democracia jalisciense alcanzó un grado de consolidación y maduración que la convirtieron en un modelo idóneo ni mucho menos, y tampoco que no ha tenido problemas en su funcionamiento. Desde luego que no se libra de la crítica y es comprensible el halo de desencanto ciudadano que ahora la acompaña. Pero la democracia sí logró un piso de condiciones mínimas que permitieron al régimen político jalisciense ser digno de llamarse democrático y distinguirse de las distintas variantes del autoritarismo. Me refiero a las siguientes características: 1. la celebración de elecciones justas a partir de partidos competitivos como mecanismo fundamental de acceso al poder; 2. la existencia de un marco básico de derechos y libertades constitucionales, entre las que se incluyen las libertades de asociación,

pensamiento, prensa, reunión, etcétera; y 3. el corolario de lo anterior: la posibilidad de la ciudadanía de recurrir las acciones de los gobernantes que incumplan las disposiciones constitucionales en el ejercicio del poder y la posibilidad de cambiar de gobernantes por la vía legal y pacífica, y en función del sentido en que se exprese la voluntad de la mayoría de los electores. Estas conquistas democráticas están en riesgo de ser suprimidas, aunque eso no necesariamente podría suceder de manera abrupta o como resultado de un golpe repentino contra el régimen político prevaeciente en Jalisco. Lo más probable es que el golpe contra la democracia venga del proceso nacional. Para eso, Jalisco debe estar preparado. La elección de 2024 será una coyuntura crítica de la que dependerá el derrotero de las condiciones que definirán el talante de la democracia. Es imprescindible combatir el abstencionismo y provocar el voto razonado y dotado de conciencia de su importancia para la democracia.

Para evitar que caiga se requiere que todas las fuerzas políticas hagan un balance de cuentas y reconozcan lo que le han quedado a deber a la consolidación de nuestro régimen democrático. Sin autocritica y verdadera expiación de culpas, no será posible despejar el camino de nuestra democracia ni poner diques a las fuerzas que pretenden atezar las libertades. Debe ser un proceso de apertura a la sociedad y reconciliación con ella, y que ese proceso, al mismo tiempo, ponga en práctica los principios de la democracia al interior de los partidos. Quitarles a estos su carácter oligárquico y establecer un nexo horizontal con los ciudadanos es la osadía política que se requiere para aprender a ejercer la democracia y cerrar la puerta al autoritarismo. Es necesario, también, reconstruir la agenda pública, y redefinirla de tal manera que sintonice con las aspiraciones y demandas de la ciudadanía. Comprometerse con la mejora en los desempeños de gobierno, aplicar políticas públicas que contribuyan a generar mayor crecimiento económico y a elevar los indicadores de bienestar social. Hacer un compromiso con el combate institucional a la corrupción y para enfrentar de la mejor manera posible los complejos problemas sociales de Jalisco. Impulsar una reforma política que favorezca la democracia de los partidos y facilite la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos a escala barrial, local y estatal. Apoyar de manera sistemática la educación cívica y la generalización de los valores y compromisos normativos con la democracia. Formalizar un acuerdo entre las élites y actores importantes del sistema político jalisciense para respetar la democracia, preservar el pluralismo y garantizar el imperio de la ley.

En las tareas del futuro más inmediato, al partido que en este momento detenta el poder en Jalisco le espera una responsabilidad crucial. Debe reafirmar su conexión con el electorado para prevalecer como fuerza política consistente, pues, de otra forma, se corre el riesgo de que se deteriore el sistema de partidos en su conjunto y se abra paso al monolitismo partidario. De igual manera, es importante promover alianzas entre los partidos que se identifican con la defensa de la democracia. Ello contribuiría a darle vigor al sistema de partidos y a poner un dique a las pulsiones autoritarias que campean en el país. El desafío mayor no es determinar a qué siglas partidarias pertenezca quien vaya a ocupar la más alta magistratura en la entidad como resultado de las próximas elecciones, sino buscar que se constituya una fuerza ciudadana y política capaz de preservar el pluralismo, la institucionalidad democrática y los derechos políticos de toda la ciudadanía. Si se deja claro este compromiso, frente a la sociedad y frente las fuerzas políticas que quieren defender la democracia y vivir en libertad, los votantes harán el resto.

En este orden de cosas, cabe afirmar que la reciente firma de la alianza electoral entre Morena, Verde Ecologista y Partido del Trabajo (PT), con los partidos locales Futuro y Hagamos, provoca dudas en el sentido de que Morena, Verde y PT abanderan un proyecto que, más bien, como aquí se ha dicho, tiene como propósito contribuir a la creación de un poder hegemónico y autocrático en todo el país, lo que, por supuesto, incluye a Jalisco. Lo deseable, desde el punto de vista de este ensayo, es que la alianza de los partidos locales emergentes, Futuro y Hagamos, hubiera sido con los partidos del Frente Amplio por México (PRI, PAN y PRD), que han constituido un bloque opositor a las medidas de la concentración autoritaria del poder de Morena y sus partidos aliados. Naturalmente, en la lógica de la competencia por el poder, juegan cuestiones de cálculo electoral y la búsqueda de crecimiento en la votación obtenida por los partidos locales jaliscienses. El tiempo pondrá a cada partido en su lugar en lo que respecta a las consecuencias para la democracia derivadas de su comportamiento.

Es necesario recordar, con Hannah Arendt, que el poder y la capacidad de realizar propósitos comunes se construyen mediante acciones de concierto basadas en promesas mutuas (Arendt, 1988). Hoy, es preciso refrendar esa disposición a pactar, pero anteponiendo la defensa de la democracia a cualquier otro objetivo. Para motivarnos a ello es pertinente recordar las advertencias de Mainwaring y Pérez-Liñán,

que se pueden leer entre las líneas de sus cinco argumentos empíricos que ayudan a entender los factores de los que depende el destino de la democracia:

1. La radicalización política aumenta la probabilidad de ruptura de un régimen competitivo.
2. Una preferencia normativa por la democracia por parte de actores importantes (v.g., partidos líderes, el gobierno) aumenta la probabilidad de transición a un régimen competitivo.
3. Una preferencia normativa por la democracia por parte de actores importantes reduce la probabilidad de ruptura de un régimen competitivo.
4. Un ambiente político regional favorable para la democracia aumenta la probabilidad de transición a un régimen competitivo.
5. Un ambiente político regional favorable a la democracia reduce la probabilidad de ruptura de un régimen competitivo (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2019, p. 21).

Que cada quien medite estas palabras y saque sus conclusiones. *Probabilidad*, y no *certeza*, es la que más se repite. Régimen competitivo significa democracia y pluralismo. Propiciar la competitividad y evitar la radicalización son aspectos que se complementan, de manera que comprometernos con estas acciones resulta esencial para el buen porvenir de nuestra democracia. A final de cuentas, se tratará de una elección. Sobre todo, de una elección a cargo de los liderazgos políticos. Del contenido de esta dependerá que el cambio político que se avecina en el futuro inmediato sea regresivo: con mayor autoritarismo. O hacia adelante: con más y mejor democracia. Pero esto no está escrito.

## Referencias

- ALCÁNTAR, P. A. (2023). Dominio y ¿apertura? Dos agendas sociales en la cancha legislativa de Jalisco. En D. Gómez-Álvarez *et al.* (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Vol. II. Instituciones y actores políticos estatales*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- Alternativa Consultores. (2023). *Encuesta Estatal de Evaluación Gubernamental Jalisco*. <http://alternativaconsultores.com.mx/>
- AMEZCUA, M. y Jaime Oliver, L. A. (2023). De la ciudadanización de la política a la institucionalización de la participación. En D. Gómez-Álvarez *et al.*

- (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Vol. II. Instituciones y actores políticos estatales*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- APPLEBAUM, A. (2021). *El ocaso de la democracia: la seducción del autoritarismo*. Debate.
- ARATO, A. y Cohen, J. (2021). *Populism and Civil Society: the challenge to constitutional democracy*. Oxford University Press.
- ARENDETT, H. (1988). *Sobre la revolución*. Alianza Editorial.
- Arias Consultores. (2017). *Así van los gobernadores*. [https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id\\_nota=89109](https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=89109)
- BAYARDO, A. (2023) ¿Apertura legislativa? Balance de la LXII Legislatura del Estado de Jalisco. En D. Gómez-Álvarez et al. (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Vol. II. Instituciones y actores políticos estatales*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- BOBBIO, N. (1984). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Ceonline. (2023). *Jalisco: encuesta rumbo a la elección estatal 2024*. <https://www.ceonline.com.mx/post/jalisco-encuesta-02ago2023>
- CORTÉS, M. A. (2020). *Los valores de los jaliscienses, 1997-2017*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- CORTÉS, M. A. (2022a). *Identidad política y cesarismo populista en México: cómo explicar el triunfo electoral de AMLO en 2018*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- CORTÉS, M. A. (2022b). Dimensiones y pautas del comportamiento electoral en Jalisco. En M. A. Cortés (coord.), *El sistema electoral en Jalisco: comportamiento electoral, marco jurídico, campañas y representación política*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- Demoscopia Digital. (2023). *Preferencias electorales Jalisco*. [https://massivepoll.com.mx/wp-content/uploads/2023/07/ClimaPoliticoElectoralJalisco\\_MassivePoll.pdf](https://massivepoll.com.mx/wp-content/uploads/2023/07/ClimaPoliticoElectoralJalisco_MassivePoll.pdf)
- FUKUYAMA, F. (2022). *El liberalismo y sus desencantados*. Deusto.
- GIDDENS, A. (1979). *Central Problems in Social theory: action, structure, and contradiction in social analysis*. University of California Press.
- GIDDENS, A. (1984). *The constitution of society*. University of California Press.
- GIL, F. (2003). Introducción a Weber. En M. Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- IBARRA, J. (2023). La captura de la justicia jalisciense. En D. Gómez-Álvarez et al. (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Volumen II. Instituciones y actores políticos estatales*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- IEPCJ. (s.f.) *Resultados electorales*. <https://www.iepcjalisco.org.mx/resultados-electorales>

- INE. (s.f.). *Atlas de resultados electorales*. [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico\\_de\\_Resultados\\_Electorales/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/)
- INE y PNUD. (2022). *Informe País 2020: el curso de la democracia en México*. Instituto Nacional Electoral/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*, 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>
- INEGI. (2022). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2022*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/>
- Infobae. (26 de octubre de 2021). *Adiós días de gloria: el PRD perdió su registro local en 15 estados*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/10/26/adios-dias-de-gloria-el-prd-perdio-su-registro-local-en-15-estados/>
- Integralia. (2021). *Crimen organizado y el proceso electoral 2020-2021*. <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/06/Crimen-organizado-y-el-proceso-electoral-2020-2021-1.pdf>
- Jalisco Cómo Vamos. (2021). *Séptima encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida 2020*. <https://drive.google.com/file/d/1xhIhHRb0hOqxVbkO-loTpz1knur-UmjAg/view>
- KEANE, J. (2020). *The new despotism*. Harvard University Press.
- KIRCHHEIMER, O. (1966). The transformation of the Western European party system. En LaPalombara, J. y M. Weiner (eds.), *Political parties and political development*. Princeton University Press.
- KRAUZE, E. (2018). *El pueblo soy yo*. Debate.
- Latinobarómetro. (2023). Informe 2023. La recesión democrática en América Latina. [https://fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/11/Latinobarometro-Informe\\_2023.pdf](https://fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/11/Latinobarometro-Informe_2023.pdf)
- LEVITSKY, S. y Ziblatt, D. I. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- LINZ, J. (1978). *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial.
- LINZ, J. y Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. John Hopkins University Press.
- MAINWARING, S. y Pérez-Liñán, A. (2019). *Democracias y dictaduras en América Latina: surgimiento, supervivencia y caída*. Fondo de Cultura Económica.
- MAINWARING, S. y Pérez-Liñán, A. (2023). Why Latin America's democracies are stuck. *Journal of Democracy*, 34(1).
- MAIR, P. (2013). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Alianza Editorial.
- Massive Caller. (2023). *Jalisco, intención al voto, gubernatura 2024*. <https://massivecaller.com/files/jalisco.pdf>
- Massive Poll. (2023). Clima político electoral en Jalisco. [https://massivepoll.com.mx/wp-content/uploads/2023/07/ClimaPoliticoElectoralJalisco\\_MassivePoll.pdf](https://massivepoll.com.mx/wp-content/uploads/2023/07/ClimaPoliticoElectoralJalisco_MassivePoll.pdf)

- México Evalúa. (2021). *Hallazgos desde lo local 2021. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Jalisco*. <https://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2022/11/hallazgos2021-jalisco-22nov.pdf>
- MOMMSEN, W. (1981). *Max Weber: sociedad, política e historia*. Editorial Alfa.
- MÜLLER, J. W. (2016). *¿Qué es el populismo?* Grano de sal.
- NAÍM, M. (2022). *La revancha de los poderosos*. Debate.
- PETERSEN, D. (2023). Enrique Alfaro, el estilo personal del alfarismo. En D. Gómez Álvarez et al. (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Vol. II. Instituciones y actores políticos estatales*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- PRZEWORSKI, A. (2019). *Las crisis de la democracia. ¿Adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?* Siglo XXI.
- Rubrum. (2023). *Intención de voto para gobernador en Jalisco*. <https://rubrum.info/intencion-de-voto-para-gobernador-en-jalisco-8-de-agosto-2023/>
- SERRANO, S. (2023). Alfaro y los medios. En D. Gómez Álvarez et al. (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Vol. II. Instituciones y actores políticos estatales*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- SNYDER, T. (2018). *El camino hacia la no libertad*. Galaxia Gutemberg.
- SOLÍS, H. R. (2019). Política y gobierno. En A. Acosta Silva et al., *Jalisco a futuro 2018-2030: construyendo el porvenir*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- SOLÍS, H. R. (2021a). De Max Weber a Luis F. Aguilar: la ética de la gobernanza democrática y el espíritu mexicano. En D. Gómez Álvarez y C. Trujillo Maldonado (coords.), *Repensando lo público. Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva*. Siglo XXI.
- SOLÍS, H. R. (2021b). *La encrucijada de México: populismo, neoliberalismo o democracia*. Editorial Pollo Blanco/Solivagus.
- SOLÍS, H. R. (2022). Cuando las palabras polarizan a un país. *Análisis Plural*, 1(1). Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.
- TEMLKURAN, E. (2019). *Cómo perder un país. Los siete pasos de la democracia a la dictadura*. Anagrama.
- URBINATI, N. (2019). *Yo, el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia*. Grano de sal.
- World Justice Project. (2023). *Índice de Estado de Derecho en México 2022-2023*. World Justice Project.
- WVS. (2022). *World Values Survey Wave 7 (2017-2022)*. <https://www.worldvalues-survey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>



# Los partidos políticos

— Mónica Montaña Reyes

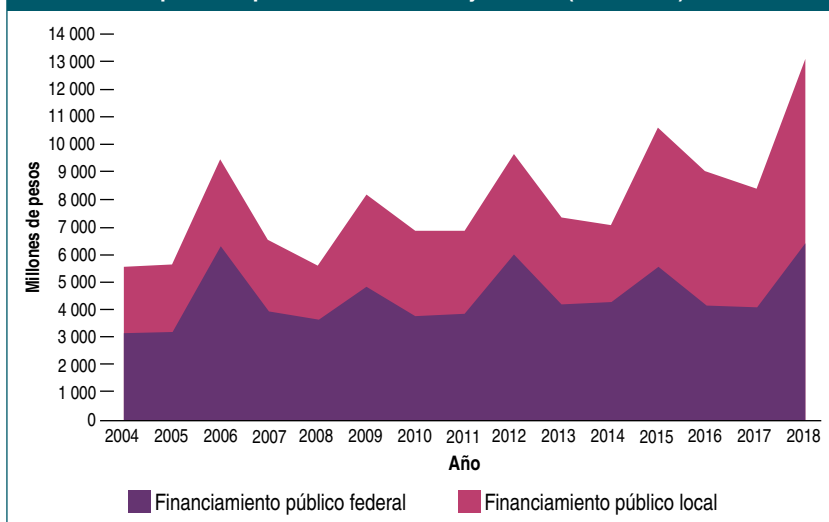
## Introducción

A pesar de la extensa literatura sobre los partidos políticos, en este trabajo nos limitamos a definir al partido político desde su función electoral. Aún están vigentes las consideraciones de Maurice Duverger (2002), quien atribuye básicamente un origen electoral y parlamentario a los partidos políticos, cuya función es ser instrumentos de mediación entre Estado y ciudadanía, además de legitimar al sistema político. Panebianco (1995) definió a los partidos contemporáneos como profesionales electorales, ya que observaba que el objetivo principal de estos es asegurar el triunfo en las contiendas. Así, reconoce a los militantes la función de articularse con la ciudadanía y difundir las ideas de los partidos en acciones y contacto directo, así como contar con estrategias de comunicación para lograr la difusión masiva. Para él, un partido político se manifiesta sobre todo en el periodo de campaña y en la oferta política para atraer a los votantes. A pesar de que en las campañas los partidos tienen una función muy clara, también es necesario mencionar su función representativa, que incluye la agregación y articulación de intereses y la formulación de políticas públicas que emana de estos. Por ello, los partidos políticos son “organizaciones conformadas por individuos (políticos profesionales, militantes y activistas) para competir por el poder político y proveer bienes públicos en forma de políticas públicas” (Colomer, 2009, p. 229). También es importante su función institucional, que incluye el reclutamiento de los líderes políticos y la organización en el parlamento y en el gobierno (Bartolini y Mair, 1990). Sin embargo, tanto la función representativa como la institucional terminan por contribuir a la primera, la de sobrevivir electoralmente. Para Michels (1996), el sentido de existencia de un partido político es la obtención de votos y el apoyo ciudadano que se obtienen con la estrategia adecuada frente a las demás ofertas políticas y las demandas de la sociedad. Obviamente, para llegar

a este resultado hay procesos complejos, pero en términos funcionales la ideología y el espíritu revolucionario son solo relevantes al inicio de la formación de los partidos, ya que después lo importante es la capacidad organizativa y la minoría experta que logre tomar las mejores decisiones para que los partidos sobrevivan electoralmente (Michels, 1996) ante escenarios diversos que involucran a los otros partidos competidores, el partido en el gobierno y sus resultados y las demandas de la ciudadanía. Por ello, Giovanni Sartori insiste en definir al partido político como cualquier grupo político que se presenta a competir en elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos en cargos públicos (Sartori, 1976). Además, cuenta con una estructura que tiene elementos de interrelación de modo formal e informal, por lo cual se asemeja a un sistema político a escala. No se puede entender un partido político sin la relación con grupos de interés (Mattina, 2011) y otras fuentes de reclutamiento con las que cuente el mismo para cubrir el personal suficiente que realice todas las labores necesarias, tanto internas como electorales (Strøm, 1990; Katz y Mair, 1995).

La importancia de los partidos políticos es constante desde la década de los cincuenta del siglo pasado a partir de la ampliación del derecho al sufragio universal extendido en todo el mundo. Esta tendencia no parece tener obstáculos en México y en Jalisco para seguir avanzando, pues el marco jurídico y el financiamiento por parte del Estado solo ha consolidado su figura central en la democracia desde la reforma electoral de 1977 cuando se le concedió personalidad jurídica. Además, desde la reforma electoral de 1996 los partidos políticos no han dejado de recibir una gran cantidad de recursos públicos para su financiamiento ya sea directa o indirecta. Incluso en la última reforma electoral tanto federal como local discutida, votada y revisada en tribunales en 2022 y 2023 no hay intenciones de reducir de manera importante el financiamiento. Según el informe “Modelo de financiamiento de los partidos políticos en México y América Latina” (Cámara de Diputados, LXV Legislatura, 2022) para las actividades electorales, México y Brasil son los países que destinan más recursos a los partidos políticos, con 113.62 y 478.11 millones de dólares respectivamente. Los países latinoamericanos que menos destinan recursos son Chile, Colombia, Argentina, Uruguay y Costa Rica, con 12.45 millones de dólares, 12.28 millones de dólares, 11.84 millones de dólares, 2.79 millones de dólares y 0.83 millones de dólares respectivamente.

**Gráfica 1.6. Financiamiento público directo a los partidos políticos nacionales y locales (2004-2018)**



Fuente: Guzmán y Montelongo (2017) y Díaz (2022a).

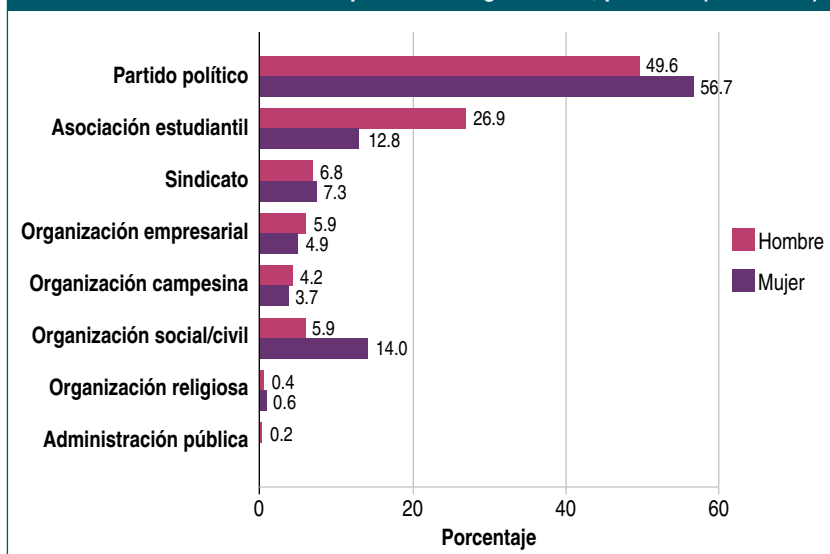
Como se muestra en la gráfica 1.6, tanto el financiamiento federal como el local en México mantienen niveles estables pero siempre en aumento. La reforma electoral de 1996 concedió dinero público y además se le permitió comprar tiempo aire para publicidad, lo que hizo que gastaran gran cantidad de dinero en *spots* en radio y televisión. A partir de la reforma de 2007 se publican los tiempos del Estado, que suman 48 minutos diarios a lo largo del proceso electoral (190 días) en 2 200 concesiones de radio y televisión como tiempos oficiales del Estado, para tener un aproximado de 44 millones de *spots* (Díaz, 2022a). Además, en procesos electorales el financiamiento aumenta considerablemente. Por estas razones, la figura del partido político en el régimen mexicano promete seguir vigente los próximos años y también en el resto de las democracias (Hofmeister, 2021).

Sin embargo, a pesar de que no se les ve riesgos para su continuidad, sí es importante resaltar tres tendencias que muestran incertidumbres para el futuro de estas organizaciones, las que se discutirán en tres apartados: 1) los cambios en el reclutamiento de candidaturas, 2) la transformación de los votantes y militantes, y 3) la transformación organizativa de partidos de masa a *challengers*.

## El reclutamiento para candidaturas en 2050: paridad y pluralidad

El primer problema crítico que enfrentan los partidos tiene que ver con los cambios al reclutamiento que se han observado en los últimos años a nivel mundial debido a los métodos plurales y paritarios (Sandri y Seddone, 2021). Como se ha mostrado en trabajos anteriores, la clase política mexicana que es reclutada por los partidos políticos ha compartido ciertas características sociodemográficas desde el triunfo de la Revolución hasta la era neoliberal (Schmidt y Mendieta, 2002; Ai Camp, 1996). En estudios posteriores a nivel nacional, también se han evidenciado diferencias por partido político con características compartidas en términos de que son oriundos de zonas urbanas, con alto nivel educativo, cercanos a grupos de interés y sobre todo hombres (Montaño y Cortés, 2014). Sin embargo, desde la aplicación de la Ley de Paridad de 2014 se ha revertido esta tendencia histórica basada en la de postular mayoritariamente hombres (Caminotti, 2016) sobre todo en puestos legislativos, pero con más lentitud en los puestos ejecutivos (Kerevel, 2019).

Gráfica 1.7. Inicio de la carrera política de legisladores, por sexo (1997-2021)



Fuente: elaboración propia con base en el Proyecto Élités Parlamentarias en América Latina (PELA).

Pero además de la importancia de los partidos en el reclutamiento, vale la pena destacar el rol de las asociaciones y grupos de interés. Según la encuesta del Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina, en la muestra del caso mexicano de 849 legisladoras y legisladores entre 1997 y 2021, el 51 % comenzó su carrera política en un partido, mientras que el 40 % lo inició en asociaciones y grupos. Como se puede observar en la gráfica 1.7, las mujeres son quienes más inician su carrera política en los partidos políticos (56 %), mientras que los hombres también encuentran en asociaciones politizantes mayores posibilidades de iniciar su carrera política. En las asociaciones estudiantiles, empresariales y campesinas los hombres encuentran entornos que les permiten desarrollarse hacia una carrera profesional en la política. Las mujeres, en cambio, encuentran más en los sindicatos u organizaciones civiles el entorno ideal para desarrollarse profesionalmente en la política.

A pesar de los intentos por sortear las reglas de paridad (como el caso de postular 50 % de candidatas mujeres y después de obtener el puesto renunciar para dejar a sus suplentes hombres, o de postular al 50 % de las mujeres en los distritos o municipios con menos posibilidades de ganar), se ha confirmado la necesidad de paridad en las leyes nacionales y estatales, así como en la Constitución. A partir de estas reglas, existe la obligatoriedad de que las cúpulas partidistas otorguen candidaturas a mujeres en municipios, estados y distritos competitivos. En la siguiente tabla se puede observar el desarrollo de la legislación que se ha perfeccionado para lograr la paridad de género en las candidaturas.

Tabla 1.6. Legislación para candidaturas en los partidos políticos en términos de paridad de género		
Fecha	Organismo u ordenamiento jurídico	Reformas
2003	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)	Obligación de partidos políticos de inscribir mujeres en al menos 30 % de candidaturas.
		2 % del presupuesto dedicado a capacitación, promoción y desarrollo de liderazgos políticos de mujeres.
2011	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sentencia 12 624)	40 % de candidaturas de un género, y mismo género en propietario y suplente
<i>Continúa...</i>		

**Tabla 1.6. Legislación para candidaturas en los partidos políticos en términos de paridad de género**

Fecha	Organismo u ordenamiento jurídico	Reformas
2014	Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Obligación de postular paritariamente las candidaturas en congresos federales y estatales. Aumento al presupuesto para formación de liderazgos.
	Suprema Corte de Justicia de la Nación	Decide que el principio de paridad también aplica a escala municipal.
2019	Artículos 2, 4, 35, 41, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Paridad en todo; incluye la conformación de poderes en el orden federal y estatal de los poderes Legislativo, Ejecutivo y judicial, órganos autónomos, ayuntamientos y partidos políticos.
2023	Artículos 2, 5, 17, 134, 211, 236 y 237, 237 Bis, 237 Ter y 237 Quáter del Código Electoral del Estado de Jalisco	Paridad transversal: postulación de candidaturas que impida que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos o municipios en los que el partido haya obtenido porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior (bloques de competitividad).

Fuente: elaboración propia con base en las legislaciones mencionadas.

Como puede observarse, la evolución en 2003 del ahora extinto Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sobre la inclusión de mujeres en apenas 30 % de candidaturas llegó en veinte años a la paridad transversal, que involucra también la competitividad del distrito o municipio (en el caso de Jalisco es ley estatal) para otorgar candidaturas a mujeres y hombres. En Jalisco, la inclusión de mujeres en las candidaturas ha aumentado a partir de esta legislación. Además, se ha demostrado que las mujeres y los hombres tienen en general mismos niveles de estudio y de experiencia política, por lo que la legislación política está contribuyendo a reducir niveles de desigualdades en los cargos de elección popular (Montaño, 2020). Del mismo modo, los perfiles reclutados en Jalisco de 2018 a 2021 siguen la tendencia nacional de candidatos y candidatas con estudios universitarios, experiencia política y estar ligados a grupos de interés, sobre todo del sector educativo y empresarial (Montaño, 2020; Hurtado, 2020).

Al cierre de este trabajo se discutía en las comisiones de Puntos Constitucionales y Electorales, de Derechos Humanos y Pueblos Originarios, y de Estudios Legislativos y Reglamentos, del Congreso de Jalisco cinco iniciativas de decreto que buscan modificar los artículos 2, 3, 17, 24, 134, 237 y 241 del Código Electoral del Estado de Jalisco. Estas reformas pretenderían establecer los mecanismos para otorgar candidaturas a jóvenes, discapacitados, migrantes e indígenas en las listas para presidencias municipales y diputaciones locales en los primeros lugares. Los últimos cambios a las leyes electorales y los juicios en los tribunales han mostrado cómo el principio de la paridad se mantendrá como parte del nuevo comportamiento interno de los partidos.

¿Seguirá siendo necesaria esta legislación en 2050? Sí, porque sin duda surgirán nuevos problemas en su implementación, así como en cada reforma desde 2003 fueron apareciendo circunstancias de los derechos políticos y que se defendieron en tribunales e instancias electorales. Pero, además, será todavía más relevante la inclusión de grupos de edad poco representados, como los jóvenes y los grupos de población con ciertas necesidades específicas, como discapacitados, migrantes e indígenas.

## Escenarios

### Tendencia

Esto conlleva un aprendizaje de varios sectores de la ciudadanía para involucrarse más en las actividades políticas de manera profesional. Sin embargo, también esto fortalece a las asociaciones y grupos politizantes, ya que son corresponsables de la formación política de las y los ciudadanos interesados. La tendencia de que los líderes partidistas busquen en las asociaciones el personal político para reclutarlo como candidatos o como parte de su estructura ante la falta de militantes, también puede mantenerse, por lo que deben tomarse en cuenta las asociaciones en las políticas públicas del Estado.

### Positivo

En el 2050, los partidos habrán naturalizado ciertos comportamientos de su organización interna, sobre todo dirigidos por los cambios en la ley electoral mexicana en términos de la selección de candidaturas.

En el futuro, la legislación de la asignación de candidaturas con perspectiva de paridad y de inclusión será cada vez más frecuente y normalizada. Por lo tanto, habrá una evolución en cuanto al perfil de las candidatas y candidatos, que harán de los partidos organizaciones plurales tanto en términos de sexo como de diversos grupos de edad, pertenencia indígena y territorial, así como de necesidades sociales especiales. El aumento de cada uno cambiará según vayan creciendo las demandas por su integración, pues, como en el caso de las mujeres, ha sido su lucha la que ha impulsado la mejora de la legislación.

### Negativo

El escenario más negativo es que se eliminen los lineamientos de paridad y pluralidad y que los juicios en los tribunales les den la razón a los partidos políticos para no acatarlos. Con la violencia política y la falta de incentivos podría haber menos mujeres interesadas en participar en la política, por lo que, ante la falta de opciones, los partidos seguirían postulando hombres en los municipios y distritos más competitivos y poniendo a mujeres en los lugares perdedores.

### Recomendaciones

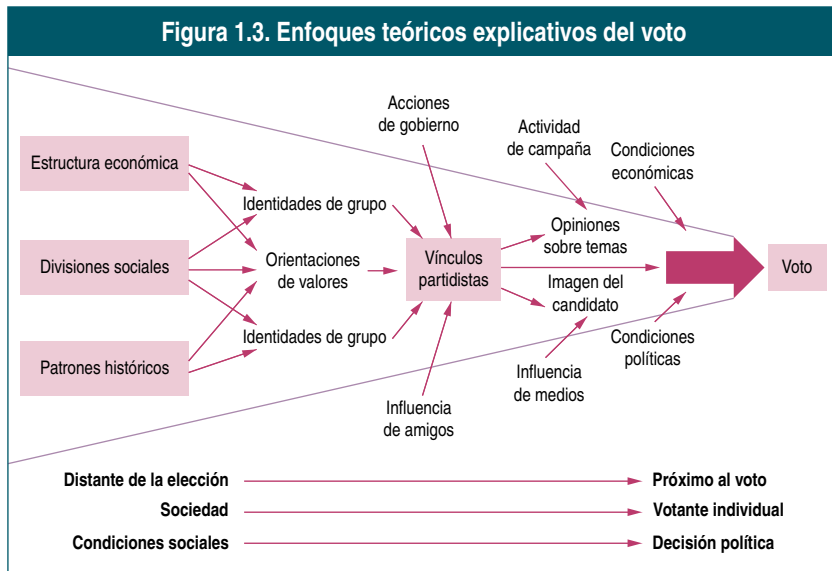
- ▶ Mantener y fortalecer las acciones afirmativas y de paridad en lineamientos, reglamentos y leyes para los partidos políticos.
- ▶ Generar capacitación política homogénea y de respeto a los principios de pluralidad y paridad en todos los partidos políticos.
- ▶ Fomentar en asociaciones politizantes, como grupos de interés, organizaciones civiles y universidades, las acciones afirmativas, además de la paridad y la participación políticas.

## **Transformación de los votantes en 2050: menos lealtad, más atención a campañas**

El segundo problema crítico que enfrentan los partidos políticos es la transformación de los votantes, es decir, aquello que influye en su comportamiento electoral. De nuevo estamos frente a una gran cantidad de literatura que ha buscado explicar por qué los electores votan de cierta manera y por ciertos partidos políticos. En esta parte nos enfocaremos



en la perspectiva teórica del “embudo de la causalidad” (Campbell *et al.*, 1960; Dalton Russell, 2020) para acotar esta literatura hacia los objetivos de este trabajo. Este embudo es un modelo de secuencia que incluye desde variables estructurales (sociodemográficas) del elector que influyen en sus predisposiciones políticas, hasta influencias de corto plazo en la decisión electoral (Meixueiro y Moreno, 2014).



Fuente: Dalton (2020).

La primera parte del embudo es generalmente conocido como factores de largo plazo. Las características sociodemográficas y la identificación hacia los partidos generaban cierta estabilidad para anticipar el comportamiento electoral. Pero también permitían observar las bases de apoyo de los partidos políticos y encontrar cierta congruencia entre la labor de los partidos como encauzadores de las demandas sociales.

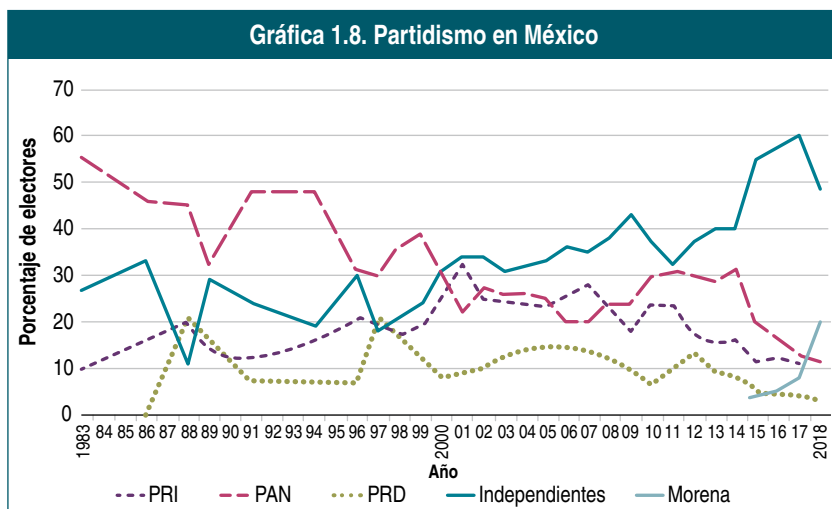
La teoría de las divisiones sociales buscó explicar sobre todo en Europa la formación del sistema de partidos (Lipset y Rokkan, 2001) a partir de identidades de grupo que se formaban en la sociedad. Este paradigma dominó la literatura europea sobre la formación de sistemas de partidos de acuerdo con las características sociodemográficas de los votantes, lo que generaba cierta estabilidad de los partidos políticos del viejo continente. El enfoque de clivajes asumía que los votantes se agrupaban en una posición sobre ciertos conflictos sociales: el

religioso-laico, el de centro-periferia, el de propietario-trabajador o el de campo-ciudad. Se asumía que al pertenecer a cierto grupo se compartían valores políticos y sociales similares, lo que generaba después lealtades partidistas.

En el caso americano y posteriormente latinoamericano, el desarrollo de los trabajos reivindicó la importancia del partidismo o la lealtad partidista para la fortaleza y sobrevivencia de los partidos políticos. La identificación o lealtad partidista se trata de los lazos psicológicos afectivos de largo plazo o duraderos hacia los partidos políticos que lograron explicar el comportamiento electoral americano (Campbell *et al.*, 1960 y Dalton y Wattenberg, 1993) y en México no fue la excepción (Somuano y Ortega, 2003; Moreno y Méndez, 2007). El partidismo se entiende como un atajo cognitivo del elector, al asumir este que el partido político con el que se identifica actuará de manera congruente frente a las cuestiones de interés público. El partidismo o lealtad partidista se sigue midiendo como variable importante del comportamiento político y como un indicador de la fortaleza de los partidos políticos para su supervivencia. En trabajos europeos recientes, Anduiza *et al.* (2013) y Bolgherini y Verney (2023) han mostrado el quiebre de las tendencias ligadas al partidismo y a factores sociodemográficos. Así, la desalineación —entendida como este declive de las simpatías o lazos afectivos hacia los partidos políticos— ha aumentado entre el electorado, provocando un incremento en la proporción de los llamados “independientes” en todo el mundo (Norris, 2011; Dalton y Wattenberg, 1993).

Por ello es importante observar la última parte del embudo en la que aparecen las teorías conocidas de corto plazo para la decisión del voto. Estos elementos de corto plazo son más importantes cuanto más alta es la desalineación partidista, como por ejemplo el voto temático. Este se refiere al impacto de los asuntos públicos en el voto, así como en las candidaturas y la campaña electoral (Anduiza y Bosch, 2004; Dalton Russell, 2020). En América Latina los independientes ascienden a 61 % (Cisneros, 2020). En la última década la desalineación ha aumentado en México y se mantiene constante hasta 2018. Es decir, los partidos políticos se enfrentan cada vez más a un mayor número de independientes o que no se identifican con los partidos políticos. Algunas pistas para esta aceleración tienen que ver con las amplias fuentes disponibles de información, como internet y redes sociales, el mayor nivel de escolaridad, la movilidad cognitiva (capacidad de adquirir y procesar información) y la sofisticación política (interés y conocimien-

to político). Estos elementos remplazan la necesidad del atajo cognitivo que implicaba la identificación partidista



Fuente: Díaz (2019).

A pesar de que México había sido en toda América Latina de los países más estables en términos de lealtad partidista, Díaz (2019) analiza que fue a partir de la desaprobación al gobierno de Enrique Peña Nieto y el Pacto por México que se aceleró este crecimiento de independientes, mismos que fueron aprovechados por Morena en 2018. En Jalisco, Cortés (2019 y 2020) corrobora este cambio trascendental con la Encuesta de Valores a los Jaliscienses. En un arco de veinte años, el partidismo en Jalisco se redujo de 40.8 % en 1997 a 14.1 % en 2017 y la identificación con los partidos tradicionales se redujo de manera importante. Algunos simplemente se transformaron y encontraron en los nuevos partidos políticos su nueva lealtad (tabla 1.7).

**Tabla 1.7. ¿Se identifica con algún partido político? Jalisco (1997-2017)**

	1997 (%)	2005 (%)	2012 (%)	2017 (%)
Sí	40.8	29.0	25.7	14.1
No	54.3	71.0	74.3	85.9

*Continúa...*

**Tabla 1.7. ¿Se identifica con algún partido político? Jalisco (1997-2017)**

	1997 (%)	2005 (%)	2012 (%)	2017 (%)
(Sí) ¿Con cuál partido?				
PAN	44.3	38.1	36.9	28.4
PRI	38.5	46.7	44.8	42.7
PRD	15.3	13.6	12.7	1.7
Otro	0.1	1.6	5.0	27.3*

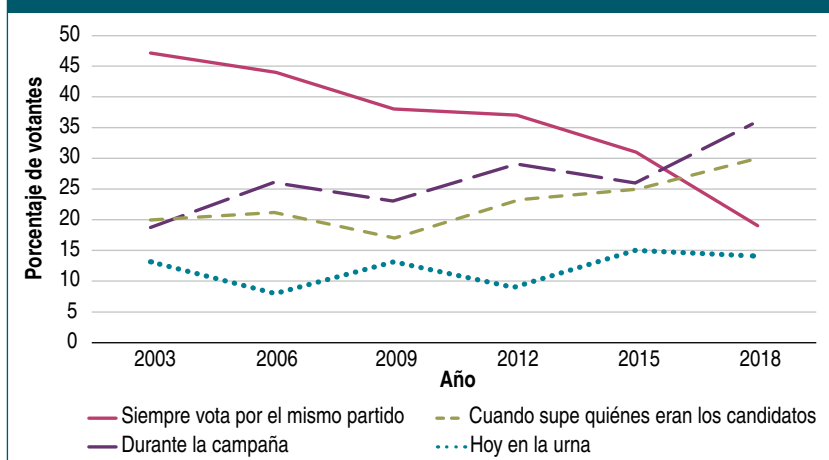
\* Morena = 15.8 %; Movimiento Ciudadano = 9.3 %.

*Nota del editor:* esta tabla también puede consultarse en el artículo de Héctor Raúl Solís Gadea desde el punto de vista del deterioro de los partidos políticos históricos frente al crecimiento de los partidos emergentes entre los jaliscienses. Ver tabla 1.5.

*Fuente:* Cortés (2019).

En el caso de México, el porcentaje de la ciudadanía que fue convencida de apoyar a un candidato que difería con sus predisposiciones políticas previas al inicio de las campañas fue de 29 % en el año 2000 y de 46 % en el año 2012 (Greene, 2015). Abundis *et al.* (2016) demuestran cómo en México cada vez más personas deciden su voto durante las campañas, al conocer a los candidatos y el día de estar en la urna. La opción de votar por el mismo partido va en picada.

**Gráfica 1.9. Momento de decisión del voto de electores mexicanos**



*Fuente:* Abundis *et al.* (2016) y Díaz (2022a).

Tal como lo menciona la teoría del voto temático, este periodo de declive en el partidismo (2012-2015) coincide con el cambio en la comunicación política tradicional y el surgimiento de nuevos canales en redes sociales y plataformas que transformaron la relación del votante con las campañas y candidaturas. En Jalisco, el fenómeno Kumamoto en 2014 y Movimiento Ciudadano (MC) en 2012 fueron casos de éxito y pioneros en el uso de redes sociales y nuevas tecnologías para su surgimiento y consolidación. Después del auge de las candidaturas independientes entre 2014 y 2017, los políticos tradicionales entendieron que debían innovar, mostrarse “independientes”, desafiar a los partidos del *statu quo*, fomentar liderazgos fuertes, comunicarse de manera diferente y hacer campañas profesionales. El uso de las redes sociales, los *influencers* y otras nuevas herramientas de comunicación han sido clave en el triunfo de estos partidos. Porque sucedió que los votantes cambiaron y desde entonces va en aumento la importancia de estímulos de corto plazo para la decisión electoral e incluso para el apoyo partidista.

Como conclusión habría que pensar que si bien la lealtad partidista va en caída y los electores han cambiado también es cierto que han surgido nuevas formas de simpatizantes en redes sociales. Por ejemplo, Scarrow (2014) resalta a los “seguidores y amigos de redes sociales” como aquellos que si bien no pagan afiliación, sí es cierto que siguen, muestran apoyo y comparten en Facebook o Twitter información sobre los partidos o candidatos con quienes simpatizan. La lealtad partidista dependerá de la respuesta de los partidos políticos en su desempeño, para que logren convencer a la ciudadanía de que vale la pena defenderlos frente a las nuevas opciones.

## Escenarios

### Tendencia

Se ha demostrado cómo los factores a corto plazo seguirán con una relevancia mayor que las características sociodemográficas o el partidismo. En 2050, los ciudadanos estarán cada vez menos ligados a los partidos políticos ya sea por cuestiones sociodemográficas o por lealtad. Es decir, el ingreso, la ocupación, el lugar o la zona de residencia, así como el nivel educativo no serán tan importantes para los votantes para generar algún tipo de lealtad o identificación hacia ciertos partidos políticos que los represente de manera masiva. Se debilitará la identificación o

el sentido de pertenencia de grupo y se desarrollarán como ciudadanos atomizados y desarticulados.

### Positivo

Un escenario positivo sería que las campañas electorales fueran cada vez más profesionales y basadas en la segmentación de públicos que les permitan las redes sociales principales (como Facebook y Twitter) y así lograr conectar con sus públicos objetivo. Esto generaría una reconstrucción de la lealtad partidista a través de los discursos y las ideas que los partidos políticos utilicen para atraer militantes y generar retroalimentación. Es positivo que la ciudadanía esté atenta a las campañas y los temas, pero también a los resultados de gobierno para fomentar la movilidad cognitiva y la sofisticación política. Estos cambios mejorarían la cultura política en general. Sin duda, habría un cambio en el comportamiento de los partidos políticos, que al tener una menor base socio-demográfica estable buscarán incentivar al electorado en cada elección y durante los gobiernos, para generar nuevos mecanismos de rendición de cuentas con la ciudadanía.

### Negativo

Un escenario negativo sería el aumento del clientelismo o el intercambio de programas sociales a cambio de apoyo electoral para que el partido logre consolidar una base de lealtades que le dé certeza ante la volatilidad del electorado. Asimismo, se debe evitar el uso discrecional de las bases de datos sobre los gustos y preferencias de la ciudadanía en las redes sociales e incluso con la inteligencia artificial.

### Recomendaciones

- ▶ Fomentar la cultura política de la información a través de las redes sociales y otros canales.
- ▶ Seguir la fiscalización durante campañas electorales, sobre todo en redes sociales.
- ▶ Vigilar el uso de la inteligencia artificial durante campañas electorales.

## Los nuevos partidos en 2050: retadores y localistas

Este último apartado es el de mayor especulación en este trabajo porque actualmente se desarrolla la literatura científica sobre los nuevos partidos que se han manifestado desde la década del 2010. En general, como hemos visto en los apartados anteriores, los partidos políticos siguen su desarrollo sobre todo con objetivos electorales y, a pesar de que es necesario un vínculo con la ciudadanía, esta se ha transformado. Por ello, se han roto algunos lazos de similitud en cuanto a factores sociodemográficos o de identificación partidista. En cambio, se ha fortalecido la cercanía durante las campañas electorales y mediante la comunicación política de actores, candidatos y partidos. Esto ha dado pie a que se transforme el tipo de partido político que ha dejado de representar a grandes masas o grupos y ha pasado a buscar atraer individuos poco identificados con grupos sociales y partidos y que además tienen acceso a más información a través de los canales de comunicación modernos. Estos nuevos canales de comunicación modernos seguirán sofisticándose, desde el uso de las redes sociales, los *smartphones* y hasta la inteligencia artificial (Helbing *et al.*, 2019; Schippers, 2020), que las nuevas generaciones o nativos digitales usarán para relacionarse con la política.

El marco teórico de este apartado tiene que ver con los tipos de partidos políticos, que también conllevan una literatura extensa. Por muchos años se hizo referencia a los partidos de masa, cuadros, atrapado y carteles (Duverger, 2002; Katz y Mair, 1995) que hacían referencia a su organización interna y al público objetivo. En general, los partidos de masa están relacionados con la representación de grupos sociales a gran escala, incluso a veces ideológicos tanto de izquierda como de derecha. Los partidos de cuadros hacían referencia a la organización interna y la reproducción de sus militantes en diversas instituciones del Estado. En los partidos atrapado ya se distinguía una tendencia por acaparar públicos diversos y presentar posturas más moderadas. El partido cartel tenía que ver con su encarnación de la organización dentro del Estado y con el gobierno para su organización y supervivencia. También fue relevante la literatura sobre la clasificación de los partidos según sus objetivos políticos ya sea de búsqueda de votos, de cargos públicos o de políticas públicas (Müller y Strøm, 1999). Estos son clasificados según el análisis de sus programas y propuestas de políticas

públicas, así como de las negociaciones o coaliciones electorales que hacen los partidos con otros, que si bien no son excluyentes una de la otra, sí hay una tendencia preferencial en momentos cruciales en los partidos analizados.

A partir del 2010 se observaron en todo el mundo nuevos tipos de partidos, que primero se definieron como partidos *internet*, partidos *populistas*, partidos de la *nueva política* y finalmente como partidos desafiantes o *challengers*. La evidencia empírica muestra cómo los partidos desafiantes (De Vries y Hobolt, 2020) surgen en Europa sobre todo a nivel local y han logrado desplazar a partidos nacionales sobre todo en sistemas electorales proporcionales. En Europa, después del movimiento de los Indignados en 2011, aparecieron los nuevos partidos políticos como el Amanecer Dorado en Grecia en 2012 y el Movimiento Cinco Estrellas en Italia, así como el Partido Pirata y el Partido Alternativa en Alemania en 2013, entre otros (Fislage, 2021). Bolleyer y Bytzek (2013) demostraron esta tendencia en que los nuevos partidos políticos emergían en un nivel subnacional, pero sin tener gran presencia en los parlamentos nacionales. Sin embargo, su fortaleza precisamente era la de criticar la representación política a escala nacional y supranacional, así como a los partidos y al sistema de partidos tradicional. Las características principales de los partidos desafiantes es tener posiciones anti-*establishment* (Abedi, 2004) o antisistema (Sartori, 1976; Capoccia, 2002). El dinamismo que estos logran entre los electores permite diferenciar a partidos desafiantes tempranos y tardíos. Por ejemplo, los tempranos serían Podemos en España y Cinco Estrellas en Italia, que después de tener su auge en la década de 2010 ahora se ven reemplazados por los nuevos o tardíos como Vox y Hermanos de Italia, respectivamente. Además, estos partidos políticos mostraron un uso diferente de las redes sociales y sobre todo a generaciones más jóvenes, que lograron entrar en temas generacionales y de gran relevancia para el momento político en el que se desarrollaron. En México, el sistema de partidos mexicanos logró su mayor transformación en 2018 con el partido desafiante Morena y en Jalisco con el partido MC, al dejar en desventaja a los partidos políticos tradicionales como el PAN, el PRI o el PRD (Amezcuca y Bussoletti, 2020 y 2023).

Otra característica importante para el éxito de este tipo de partidos es que cuentan con antecedentes de algún tipo, sea organizacional o de liderazgo, es decir, que son familiares al electorado (Baldini *et al.*,



2022). En el caso de México podemos reconocer a los partidos *challengers* exitosos como Morena al contar con líderes de gran trayectoria, que han militado en otros partidos y que son conocidos para el electorado, como el mismo presidente Andrés Manuel López Obrador, pero también otras figuras importantes del morenismo que se habían dado a conocer sobre todo en el PRD aunque también en otras esferas políticas (Navarrete, 2022). Es decir, que sus líderes principales, a pesar de tener un discurso desafiante y antisistema, no son *outsiders* de la política, sino que son conocidos por el público. En el caso de MC en Jalisco, fue similar su surgimiento, al tener una organización previa y contar con recursos, cuadros y liderazgos provenientes de otros partidos o con experiencia y trayectoria en otras fuerzas políticas, como el caso de su presidente, Dante Delgado, y el partido Convergencia; y a nivel local, los cuadros que habían pertenecido al PRD Jalisco, como Enrique Alfaro y Clemente Castañeda, entre otros (Bussoletti, 2019).

No se debe olvidar que una parte importante de los partidos desafiante es el componente “populista”, lo que implica sin duda la personalización de la política o del partido en un líder, que ya era una tendencia desde algunas décadas atrás y que, más allá de debilitarse, se ha fortalecido (Kriesi, 2012). La importancia de los líderes en estos partidos es crucial para sobrevivir electoralmente y mantener un mensaje congruente de antisistema y anti-*establishment*. Pero además del contexto de manifestaciones de populismo como es el liderazgo, también otro elemento importante y novedoso de los nuevos partidos es su naturaleza “localista”. Para Jankowski *et al.* (2022), se mantiene esta tendencia de las listas electorales locales exitosas, que buscan ganar a nivel local pero no tienen vínculos con los partidos nacionales. El discurso localista —que en el caso del populismo sería “nacionalista”— adquiere un nivel de identidad similar pero aun más fuerte al estar ligado a cuestiones más cercanas a la ciudadanía. Los votantes reaccionan al tener campañas electorales y actores locales que resaltan la identidad más cercana a su realidad, eso los hace sentirse atraídos. Las municipalidades generalmente son disputadas por una cantidad menor de partidos políticos, lo que hace que la ventaja de estos partidos sea más fuerte. Finalmente, si en los últimos años los partidos políticos han perdido lealtad y han ganado desconfianza entre la ciudadanía, la atracción hacia la identidad local ayudaría a equilibrarla. En la actualidad podemos ver estas manifestaciones tanto a nivel nacional en Morena y el nacionalismo, como a nivel local

en Jalisco con la exaltación del estado en las campañas de comunicación de MC. El festejo de los 200 años de Jalisco y las propuestas encaminadas al federalismo o a la mayor autonomía fiscal, por poner un ejemplo, son manifestaciones que buscan atraer la identidad local para compensar la falta de lealtad partidista (Bussoletti, 2023).

Otro elemento que resaltan los autores de los nuevos partidos es que habría que reflexionar sobre si estos partidos *challengers* o retadores están más cerca del “voto de protesta” o del fenómeno populista (Passarelli y Tuorto, 2016). Al final de cuentas estos partidos surgen porque hay un descontento hacia el sistema o hacia la élite. Según la evidencia empírica, estos partidos encuentran éxito cuando hay una gran desconfianza y descontento hacia las élites gobernantes y el nuevo partido en campaña ofrece los temas con los que la ciudadanía se identifica. Es decir, el nuevo partido debería tener la capacidad de no generar demasiado descontento cuando obtenga el poder, para evitar el surgimiento de nuevas opciones retadoras. Pero entonces, ¿cuáles son las consecuencias de los partidos retadores que aparecen y desaparecen de la escena electoral? Algunos efectos comienzan a verse sobre todo en Italia y Grecia, donde los países retadores no han sido capaces de mantenerse en el poder, cumplir sus promesas y mostrarse diferentes de los anteriores. El resultado es el abstencionismo en niveles ascendentes nunca antes vistos (Bolgherini y Verney, 2023). Y a pesar del debate sobre la gravedad o no del abstencionismo, lo que queda entendido es que la ciudadanía buscará siempre opciones de demostrar su protesta contra el sistema y contra las élites, ya sea votando por partidos retadores que logren mantenerse en el poder con alta aceptación, o bien dejando de asistir a las urnas si no hay opciones que llenen sus expectativas.

Al final, en este apartado se hicieron referencias a casos muy concretos y sin una amplia base de datos que nos permita realizar deducciones más acertadas. Si bien el marco teórico y la evidencia empírica están en auge, parecen darnos pistas sobre cómo están reaccionando de manera general los partidos políticos ante los cambios previamente discutidos en los primeros apartados. A manera de conclusión destaca la importancia de explorar con más detalle la naturaleza de múltiples niveles del populismo, nacionalismo o localismo que comienzan a desarrollarse como estrategias partidas propias de estos partidos.

## Escenarios

### Tendencia

Debido a los cambios en los votantes, en el futuro desaparecerán completamente los partidos de masa, pues surgirán nuevos partidos retadores y sobre todo localistas. Estos buscarán representar a la ciudadanía atomizada y dividida en intereses y más bien ligados a temas de corte localista que revivan sentimientos con los cuales puedan identificarse los nuevos públicos (como antisistemas o regionalistas).

### Positivo

En contextos de polarización, el voto a partidos *challengers* que logren organizar el voto orientado a temas (*issue voting*) y la protesta y descontento dará como resultado a un nuevo tipo de partido político más responsivo y eficiente. Para lograr sobrevivir electoralmente tendrán que formar gobiernos responsivos y que hagan frente a las exigencias de un electorado con altas expectativas y con alto interés en los asuntos públicos. Se esperan partidos que no se confíen de crear solamente lealtades o expectativas, sino que muestren resultados favorables para mantener el apoyo.

### Negativo

Después de la ola populista a nivel nacional en varios países de Europa y América, también está el riesgo de la fatiga democrática, que implicaría niveles altos de abstencionismo, desinterés de la ciudadanía ante las promesas no cumplidas de los líderes y partidos que habrán exagerado durante las campañas electorales, para movilizar el voto. Además, causaría que estos partidos desafiantes sean efímeros al ser fácilmente reemplazables por otros en las elecciones siguientes. Esto generaría una inestabilidad partidista y social que buscaría otros medios para expresar su indignación contra las élites y el sistema.

## Recomendaciones

- ▶ Mejorar y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos y los partidos políticos ante la ciudadanía.

- Reforzar los requisitos para la creación de nuevos partidos y la transparencia de su organización y liderazgo previo.

## Conclusiones

Como conclusiones generales se retomarán los elementos clave antes discutidos. En primer lugar, ponemos el énfasis en que los partidos políticos no están en riesgo, sino que son fortalecidos y favorecidos cada vez más por el sistema político mexicano y por la ciudadanía. Para el año 2050 continuará la tendencia a contar con una ciudadanía más expuesta a información y con nuevas formas de mostrar apoyo a los partidos, aunque sean cada vez más importantes los temas de la vida pública, ya sea del gobierno o de la oposición, así como las figuras de las candidaturas y la profesionalización de las campañas electorales. La inteligencia artificial, las redes sociales y los *smartphones* es la tecnología de hoy, que seguramente en 2050 será más sofisticada y más utilizada tanto por la ciudadanía como por los partidos políticos y gobiernos. Y esto influirá precisamente en su organización y funcionamiento.

En cuanto al reclutamiento de candidaturas, siempre y cuando se mantengan las acciones afirmativas y de paridad y pluralidad para quienes serán postulados como posibles servidores públicos, se espera un escenario positivo y representativo. Con el desarrollo de la legislación para partidos políticos se ha podido constatar un aumento de las mujeres en la política sobre todo a nivel del poder legislativo, mientras que en los cargos ejecutivos apenas va en ascenso. Hay un esfuerzo reciente por fortalecer las candidaturas de jóvenes, discapacitados, migrantes e indígenas. Esto influirá para que en 2050 los partidos políticos hayan normalizado el formar ellos mismos o reclutar de asociaciones a los perfiles que los institutos locales y las leyes les exijan.

El partidismo como lealtad de grupos sociales del siglo XX no existe más. La evidencia local y mundial sugiere que la transformación de los votantes inició en 2010, de la mano con las nuevas formas de comunicación política. La ciudadanía se encuentra expuesta a más información a través del uso de tecnologías como los *smartphones*, las redes sociales y, en general, a toda la disposición digital de la información pública de gobiernos, líderes y partidos. En 2050 estará aun más desarrollada la inteligencia artificial, por lo que existirán más elementos relacionados con la segmentación del electorado durante

las campañas electorales, así como otras formas de llegar a su nuevo público objetivo.

Finalmente, estos elementos antes discutidos nos indican que los tipos de partidos han cambiado mucho en los últimos años desde los escritos de Maurice Duverger en 1951. Para 2050, a cien años de esta obra clásica, enfrentaremos instituciones partidistas aún fortalecidas por el Estado, reguladas en términos de sus candidaturas y modernizadas por la nueva forma que tendrá la ciudadanía para interactuar con ellas. Las nuevas formas de organización partidista observan dinámicas en su comunicación política, campañas electorales profesionales en busca del elector independiente o de protestar contra el sistema o las élites. El reto será que sean capaces de generar nuevas formas de lealtad y simpatía para atraer a los votantes y no decepcionarlos durante su gestión.

## Referencias

- ABEDI, A. (2004). *Anti-political establishment parties: a comparative analysis*. Routledge.
- ÅBERG, M. y Ahlberger, C. (2015). Local candidate lists: historical artefacts or a novel phenomenon? A research note. *Party politics*, 21(5), 813-820.
- ABUNDIS, F., Penagos, D. P. y Vera, J. A. (2016). El voto antisistémico de las elecciones 2015 en México. Un nuevo reto metodológico. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, (6), 151-174.
- AMEZCUA, M. y Bussoletti, A. (coords.) (2020). *Ensayos sobre el sistema político electoral en Jalisco. Algunos problemas*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- AMEZCUA, M. y Bussoletti, A. (coords.) (2023). *Proceso electoral 2021: tendencias nacionales y excepciones locales*. AMECIP/Tirant Lo Blanch.
- ANDUIZA, E. y Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Ariel.
- ANDUIZA, E., Gallego, A. y Muñoz, J. (2013). Turning a blind eye: experimental evidence of partisan bias in attitudes toward corruption. *Comparative Political Studies*, 46(12), 1664-1692.
- BALDINI, G. y Bolgherini, S. (2015). Chapter 9. So similar, yet so different: alternative für Deutschland and the Pirate Party. En G. D'Ottavio y T. Saalfeld (eds.), *Germany after the 2013 elections: breaking the mould of post-unification of politics?* Routledge.
- BALDINI, G., Tronconi, F. y Angelucci, D. (2022) Yet another populist party? understanding the rise of brothers of Italy, *South European Society and Politics*, 27(3), 385-405. DOI: 10.1080/13608746.2022.2159625

- BARTOLINI, S. y Mair, P. (1990). *Identity, competition, and electoral availability. The stabilisation of European electorates, 1885-1985*. Cambridge University Press.
- BOLGHERINI, S. y Vampa, D. (2021). Populism and representation at the regional and local levels (pp. 149-162). En M. Callanan y J. Loughlin, *A research agenda for regional and local Government*. Edwar Publishing.
- BOLGHERINI, S. y Verney, S. (2023, 26 de mayo). *Democracy and elections in a dis-ordered political world* [Conferencia dictada en el marco del 13 Congreso de la Società Italiana di Studi Elettorali]. Universidad de Urbino Carlos Bo.
- BOLLEYER, N. y Bytzeck, E. (2013). Origins of party formation and new party success in advanced democracies. *European Journal of Political Research*, 52(6), 773-796.
- BUSSOLETTI, A. (2019). Transfuguismo político en el proceso electoral 2018: el caso Jalisco. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 3(22). <http://www.rmee.org.mx/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/293>
- BUSSOLETTI, A. (2023). La conversión de Movimiento Ciudadano de fuerza antisistema a bastión de la oposición a la Cuarta Transformación. En D. Gómez-Álvarez, M. Montaña Reyes y R. E. Prado Pérez (eds.), *Jalisco a medio camino*. Vol. II. CUCEA-Editorial Universidad de Guadalajara.
- Cámara de Diputados, LXV Legislatura. (2022). *Modelos de financiamiento de los partidos políticos en México y América Latina*. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ASS-15-22.pdf>
- CAMINOTTI, M. E. (2016). Cuotas de género y paridad en la legislación electoral de América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado. En F. Freidenberg y B. Muñoz-Pogossian (eds.), *Las reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*. Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- CAPOCCIA, G. (2002). Anti-system parties: a conceptual reassessment. *Journal of Theoretical Politics*, 14(1), 9-35.
- CAMP, R. AI. (1996). *Reclutamiento político en México, 1884-1991*. Siglo XXI.
- CAMPBELL, A., Converse, P. E., Miller, W. E. y Stokes, D. P. (1960). *The American voter*. Wiley.
- CASAL, F. y Rama, J. (2017). ¿Democracia en crisis? El futuro de los partidos políticos y de la democracia representativa. *Revista De Las Cortes Generales*. <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/31>
- CISNEROS, I. (2020). Independencia partidista en América Latina: actitudes, comportamiento y decisión de voto. *Latin America Research Review*, 4(55). <https://doi.org/10.25222/larr.457>
- COLOMER, J. (2009). *Ciencia de la política*. Ariel.

- CORTÉS, M. A. (2019). *Los valores de los jaliscienses, 1997-2017*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- CORTÉS, M. A. (2020). *Partidos sin partidarios. Dinámica de la desafección política en Jalisco 1997-2017*. CUCSH-Universidad de Guadalajara/El Colegio de Jalisco.
- CORTÉS, M. A. (2023). Dimensiones y pautas del comportamiento electoral en Jalisco. En M. Cortés (coord.), *El sistema electoral en Jalisco: comportamiento electoral, marco jurídico, campañas y representación política*. Editorial Universidad de Guadalajara
- DALTON, R. J. (2020). *Citizen politics. Public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. SAGE.
- DALTON, R. J. y WATTENBERG, M. P. (1993). The not so simple act of voting. En A. Finifter. (ed.), *Political science. The state of the discipline II*. American Political Science Association
- DE VRIES, C. E. y HOBOLT, S. B. (2020). *Political entrepreneurs. The Rise of Challenger Parties in Europe*. Princeton University Press.
- DÍAZ, O. F. (2019). El sistema de partidos mexicano después de la elección crítica de 2018. Desalineamiento, cartelización y desinstitucionalización. *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, 25(5), 33-71.
- DÍAZ, O. F. (2022a). ¿Compromiso o desafección política? El impacto del desalineamiento partidista y la movilización cognitiva sobre las actitudes políticas de los mexicanos en la campaña presidencial de 2018. *Comunicación y Sociedad*, e8220. <https://doi.org/10.32870/cys.v2022.8220>
- DÍAZ, O. F. (2022b, 7, 14 y 21 de septiembre). *Comportamiento político y electoral [Curso]*. Universidad de Guadalajara.
- DUVERGER, M. (2002) [1951]. *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.
- FISLAGE, F. (2021). El potencial de los nuevos partidos en Europa. *Diálogo Político*, año XXXVII (1). Konrad-Adenauer-Stiftung.
- GREENE, K. F. (2015). Campaign effects in Mexico since democratization. En J. I. Domínguez, K. F. Greene, C. H. Lawson y A. Moreno (Eds.), *Mexico's evolving democracy: a comparative study of the 2012 elections* (pp. 128-152). Johns Hopkins University Press.
- GUZMÁN y MONTELONGO, M. (2017). El costo presupuestario de la democracia electoral. En L. C. Ugalde y S. Hernández (eds.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local* (pp. 185-205). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Integralia Consultores.
- HELBING, D., Frey, B. S., Gigerenzer, G., Hafen, E., Hagner, M., Hofstetter, Y., ... Zwitter, A. (2019). Will democracy survive big data and artificial intelligence? *Towards digital enlightenment: essays on the dark and light sides of the digital revolution* (pp. 73-98). Springer.

- HOFMEISTER, W. (2021). ¿Por qué los partidos políticos son un modelo para el futuro? *Diálogo Político*, año XXXVII(1). Konrad-Adenauer-Stiftung.
- HURTADO, J. (2020). *Familias políticas jaliscienses: 1919-2019*. Siglo XXI. Instituto de Iberoamérica. (s.f.). PELA Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina. oir.org.es. <https://oir.org.es/pela/>
- JANKOWSKI, M., Juen, C. M. y Tepe, M. (2022). The impact of anti-establishment parties on the electoral success of independent local lists: evidence from Germany. *Party Politics*, 28(1), 127-136.
- KATZ, R. S. y Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- KEREVEL, Y. (2019). Empowering women? Gender quotas and women's political careers. *The Journal of Politics*, 81(4), 1167-1180.
- KRIESI, H. (2012). Personalization of national election campaigns. *Party Politics*, 18(6), 825-844.
- LIPSET, S. y Rokkan, S. (2001). Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En A. Batlle (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política*. Ariel.
- MATTINA, L. (2011). Capítulo 3. Los grupos de interés: alianza entre partidos y grupos. En J. A. Sánchez y J. J. Russo, *Repensar la ciencia política*. IIEG/ Miguel Ángel Porrúa.
- MEIXUEIRO, G. y Moreno, A. (2014). *El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LXII Legislatura. <https://rb.gy/f6ieb>
- MICHELS, R. (1996) [1911]. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, t. 1*. Amorrortu.
- MONTAÑO, M. (2020). La calidad de los candidatos a diputados en Jalisco en 2018: ¿el género importa? *Apuntes Electorales*, 19(62), 117-146.
- MONTAÑO, M. y Cortés, M. (2014). Perfil político de los diputados mexicanos federales del PAN y PRI de la LXI Legislatura: apuntes para un estudio. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 21(60), 77.
- MONTAÑO, M. y Márquez, C. (2023). La influencia del reclutamiento político en la experiencia y opiniones de los legisladores mexicanos (1997-2021). *Estudios Políticos*, (58), 81-99.
- MORENO, A. y Méndez, P. (2007). La identificación partidista en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 en México. *Política y gobierno*, 14(1), 43-75.
- MÜLLER, W. C. y Strøm, K. (eds.). (1999). *Policy, office, or votes?: how political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge University Press.
- NAVARRETE, J. (2022). El Primer gabinete de AMLO, conformación y reacomodos: 2018-2021. En E. Casas y F. Díaz (coords.), *Élités gobernantes en el México del*



- siglo XXI. *Un estudio introductorio*. Fontamara/Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- NORRIS, P. (2011). *Democratic deficit: critical citizens, revised*. Harvard University Press.
- PANEBIANCO, A. (1995). *Modelos de partidos*. Alianza Universidad.
- PASSARELLI, G. y Tuorto, D. (2016). The Five Star Movement: purely a matter of protest? The rise of a new party between political discontent and reasoned voting, *Party Politics*. <https://doi.org/10.1177/1354068816642809>
- SANDRI, G. y Seddone, A. (eds.) (2021). *New paths for selecting political elites: investigating the impact of inclusive candidate and party leader selection methods*. Routledge.
- SARTORI, G. (1976). *Parties and party systems: a framework for analysis*. Cambridge University Press.
- SCARROW, S. (2014). *Beyond party members: changing approaches to partisan mobilization*. OUP Oxford.
- SCHIPPERS, B. (2020). Artificial intelligence and democratic politics. *Political Insight*, 11(1), 32-35. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2041905820911746>
- SCHMIDT, S. y Mendieta, J. G. (2002). Los grupos de poder en México: recomposiciones y alianzas. *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 1.
- SOMUANO, M. F. y Ortega Ortiz, R. Y. (2003). La identificación partidista de los mexicanos y el cambio electoral, 1994-2000. *Foro Internacional*, vol. XLIII, 1(171),10-38.
- STRØM, K. (1990). A behavioral theory of competitive political parties. *American journal of political science*, 2(34), 565-598. <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v10n23/v10n23a6.pdf>



# El futuro del gobierno digital

— Edgar A. Ruvalcaba-Gómez

## Introducción

Predecir el futuro del Gobierno es una labor compleja e incierta por su naturaleza. Hay factores y variables interdependientes que condicionan los cambios y transformaciones gubernamentales. Sin embargo, en este texto se propone una visión a futuro de lo que puede ser el Gobierno, principalmente enfocado al Gobierno de Jalisco, y con una visión prospectiva al año 2050. Aunque multidimensional, el foco de este trabajo se centra en el elemento “desarrollo tecnológico”, por considerarlo el principal eje que condicionará los cambios político-administrativos dentro del sector público. El impacto de las nuevas tecnologías, principalmente las vinculadas al potencial de conectividad de internet, lo han cambiado todo. Esta afirmación ha dejado de ser exageración al constatar que no solo han cambiado los medios de producción revolucionando las industrias y mercados o la forma en que ahora nos comunicamos e informamos, sino que el internet y los recientes avances tecnológicos como la inteligencia artificial, los *big data* y sus algoritmos están transformado la forma de gobernar, la cultura, el poder e incluso nuestra concepción de la vida, nuestros valores, sensibilidades y nuestro pensamiento. Es verdaderamente significativa la transformación sociotecnológica a partir de este siglo en términos de la forma en que los gobiernos se relacionan con los ciudadanos. La adopción de nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) y las herramientas digitales están teniendo un impacto en la gobernanza, en los servicios públicos y en las nuevas demandas sociales. Las TIC pueden contribuir a mejorar la eficiencia y la transparencia gubernamentales, lo que en un escenario positivo podría generar confianza de los ciudadanos en sus representantes políticos y en las instituciones gubernamentales.

Si bien las TIC no son el único factor de transformación en los gobiernos, sí tienen una vinculación indirecta con otros determinantes,

como los cambios en la economía, donde la política económica emerge asociada a la innovación y la sostenibilidad. Esto significa que el sector privado tiende a jugar un rol cada día más relevante en la acción de gobernar, con el fin de dar soluciones a problemas públicos y enfrentar los problemas económicos y sociales de gran calado.

Otro derrotero de la transformación en los gobiernos corre por la línea de la cooperación internacional. La colaboración entre actores multinivel y principalmente actores internacionales es y será fundamental para enfrentar una gobernanza global en temas de seguridad, cambio climático y sustentabilidad, gestión de problemas de salud (como las pandemias), o incluso la capacidad de regular desarrollos tecnológicos como la inteligencia artificial. Esta concepción de cooperación implica la necesidad de mayor integración de los gobiernos, el fortalecimiento de organizaciones internacionales y además la creación de algunas otras.

Por otro lado, asistimos al desarrollo de ciertos fenómenos políticos que afectan la forma como se gestiona el gobierno: la creciente crisis de las democracias, la insatisfacción de los modelos de representación, la desafección política o el avance, en muchos países, de gobiernos que concentran el poder (autoritarios). Específicamente en México y en Jalisco, se reconocen prácticas que evidencian los fenómenos mencionados. Ante el agitado panorama social, las respuestas de los gobiernos no tienden a ser democráticas y plurales, sino populistas, de segregación social y polarización ideológica.

Aunque incierto y en ocasiones poco alentador, el futuro del Gobierno sufrirá cambios significativos en las formas de gestionar y administrar lo público, cambios en las formas de relacionarse con los ciudadanos y los diversos sectores de la sociedad, principalmente el sector privado. La tecnología jugará un papel fundamental en la evolución de los gobiernos de forma inequívoca. La inteligencia artificial se presenta como una tecnología que, para el año 2050, dominará los medios de gestión pública con algoritmos, robots y una infinidad de técnicas de análisis que aún desconocemos.

Este capítulo se divide en cuatro secciones: en primer término, la presente introducción, posteriormente una segunda sección sobre el futuro del gobierno, donde se establecen conceptos e ideas teóricas útiles para definir las bases de la prospectiva. El tercer apartado se enfoca al análisis prospectivo del Gobierno de Jalisco en diferentes acepciones: la relación Gobierno-ciudadanía, la emergencia de nue-

vas áreas, el desarrollo de nuevas capacidades en los funcionarios, entre otras. Y finalmente se establecen algunas conclusiones y recomendaciones para orientar la toma de decisiones de los políticos y funcionarios públicos.

## El futuro del Gobierno

### ¿El futuro alcanzará a la burocracia?

Para construir una visión a futuro resulta indispensable echar una mirada al pasado con el fin de identificar elementos en la trayectoria evolutiva de los gobiernos. En los últimos cien años la visión sobre cómo concebir la forma de gobernar ha cambiado, durante este tiempo han surgido modelos de gestión gubernamental que han cobrado popularidad durante algunos momentos. El primer modelo de gestión pública que sentó las bases racionales de la acción de gobernar fue el Modelo burocrático, también conocido como administración tradicional. Este modelo asume ciertas características que siguen vigentes, como los elementos de una organización jerárquica y formal, con un sistema de reglas y procedimientos bien definidos, así como un trato impersonal a los ciudadanos. El modelo buscaba la eficiencia y la eficacia en la entrega de servicios públicos y en la aplicación imparcial de las normas y leyes.

El Modelo burocrático fue evolucionando y evidenciando ciertos límites estructurales, como la rigidez y la cooptación de capacidades de innovación, por lo que fue cada vez más cuestionado. Esto dio lugar a que en los años ochenta emergiera una nueva propuesta conocida como Nueva gestión pública o Modelo gerencial. Este modelo reconocía que el sector privado era más eficiente con sus servicios y recursos, por lo que se propuso rescatar algunos principios de dicho sector, enfocándose en una gestión eficiente y efectiva de los recursos públicos y en la mejora de la calidad y la satisfacción del ciudadano-cliente. Este modelo se basa en la aplicación de técnicas y herramientas características de la gestión empresarial para aplicarlas en el gobierno, con énfasis en la planificación estratégica y la evaluación de desempeño y liderazgo. Concibe que la persona con más méritos y experiencia es la que debe estar al frente de la dependencia pública y disponer de recursos y amplias capacidades de toma de decisiones.

El modelo de una administración gerencial en los gobiernos ha enfrentado diversas críticas. Por un lado, se habla de un modelo que debilita las capacidades institucionales de los gobiernos puesto que desatiende, en nombre de una supuesta “eficiencia”, aspectos sensibles de la ciudadanía, como el reconocimiento de sus intereses y condiciones sociales, la consideración de las desigualdades existentes y la dimensión de valores democráticos, como la participación y colaboración directa con el ciudadano. Ante este escenario se propone un nuevo modelo, más plural y multisectorial, conocido como Nueva gobernanza pública.

La propuesta del modelo de Nueva gobernanza pública respondió a la necesidad de una cooperación del sector público con otros sectores y actores sociales, como el sector privado, empresarial, la sociedad civil organizada y el sector académico, entre otros. Este modelo apuesta por una sinergia y pluralidad de visiones y reconoce que el Gobierno enfrenta problemas complejos que no se pueden resolver sin la cooperación con otros actores, en otras palabras, un gobierno que no tiene la capacidad de gobernar por sí solo. La Nueva gobernanza se vincula a una teoría política democrática que reivindica la participación entre diferentes sectores sociales y que promueve la construcción de redes y coaliciones.

De forma más reciente, han surgido ideas y elementos en la gestión pública que proponen un nuevo modelo de gobernanza y gestión. Conceptos como el de gobierno abierto o gobierno inteligente han planteado modelos que buscan empoderar al ciudadano de forma directa, principalmente haciendo uso de las nuevas tecnologías. Promueven una apertura con base en los pilares de la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental, así como a través de la colaboración entre ciudadanía y gobiernos.

El gobierno inteligente se entiende como una nueva generación de gobiernos que utilizan TIC de forma sofisticada para interconectar e integrar información, procesos, instituciones e infraestructura con el objetivo de servir mejor a sus comunidades (Criado y Gil-García, 2019). Una propuesta que en la práctica reconoce una nueva interdependencia entre las ciencias de la computación y la informática con las ciencias políticas y de la administración pública, pero destacando que el contexto determina el uso de la tecnología, o sea, que la tecnología no aplica igual en todos los gobiernos, por lo que es un error imponer soluciones tecnológicas a problemas de tipo institucional, organizacional y de políticas públicas.

Se han mencionado algunos de los principales modelos de gestión pública: modelo burocrático, nueva gestión pública, nueva gobernanza pública y propuesta de modelos más incipientes, como gobierno abierto y gobierno inteligente. Pero existen otros modelos que también son importantes en la teoría y en la práctica de la administración pública. Cada modelo tiene sus ventajas y limitaciones y su aplicación depende del contexto y las necesidades específicas de cada organización y sociedad.

Todos los modelos pueden ser entendidos como “cajas de herramientas” que a partir del modelo burocrático han cambiado, mutando a nuevas formas organizativas y estructurales. Pero ¿las promesas tecnológicas y transformaciones sociales darán paso a nuevos paradigmas en la gestión pública?, ¿el futuro alcanzará a la burocracia?, ¿en qué medida impactará la inteligencia artificial a los gobiernos? Estas preguntas resultan pertinentes ante un cambio tecnológico que revela una disrupción sociotecnológica a la que los gobiernos deben hacer frente. Es relevante mencionar que la digitalización en el gobierno se ha acelerado a raíz de la pandemia de covid-19 (García-Benitez y Ruvalcaba-Gómez, 2021) y ha obligado a muchas instituciones públicas a digitalizar trámites y procesos de gestión.

La burocracia y las instituciones públicas nos acompañan a lo largo de toda la vida, y todo parece que los procesos y regulaciones no van a terminar en los próximos años, pero sí van a transformarse. En veinte años, los gobiernos tendrán una estructura burocrática soportada por sistemas digitales más sofisticados, con mayor interoperabilidad de datos y usando algoritmos que cambiarán las funciones organizacionales de como hoy las concebimos. Asimismo, el perfil de los empleados públicos va a ser diferente al actual, se van a requerir más profesionales que combinen conocimientos de gestión y administración pública con saberes en gestión de información y datos basados en sistemas que integren inteligencia artificial.

## Gobierno abierto

Desde finales de la primera década del siglo XXI ha emergido un término que ha causado revuelo y transformaciones en la gestión pública, el cual busca responder, por un lado, a la crisis de la democracia y la desafección política, y por otro lado, al desarrollo de las nuevas tecnologías que usa la sociedad para informarse y comunicarse. El gobierno abierto es

un enfoque de gobierno que configura un modelo de interacción sociopolítica que articula valores democráticos como la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración, la rendición de cuentas y la innovación tecnológica en la administración pública.

La tendencia por desarrollar gobiernos más legítimos ha pasado por un proceso de establecer leyes de transparencia, lo que implica proporcionar información accesible y comprensible sobre las acciones y decisiones gubernamentales, así como sobre el uso, origen y destino de los recursos públicos. Esto se logra a través de la publicación de información: datos, documentos y estadísticas, así como la apertura en la toma de decisiones, de ahí su relevancia en los procesos de apertura gubernamental. La transparencia no parece ser un valor totalmente interiorizado en los gobiernos, sino que este derecho se ha visto menguado o impulsado por la visión política de los gobernantes en turno. En este sentido, es difícil visionar el futuro de la transparencia, su marco normativo puede ser modificado para debilitar o fortalecer su implementación. Sin embargo, la tendencia apuesta por una transparencia que lentamente se consolide como un valor democrático pleno e irrenunciable en la sociedad.

La idea de impulsar la participación ciudadana se ha posicionado como un discurso político que busca involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, este tipo de participación tiene múltiples aristas que dan lugar a concepciones muy diversas de cómo materializarla e implementarla. Algunos procesos y mecanismos de participación ciudadana están establecidos en leyes y normas, comúnmente se refieren a consultas públicas, audiencias, debates abiertos y la inclusión de los ciudadanos en la elaboración de políticas y programas. En prospectiva, la participación ciudadana muestra una tendencia a su fortalecimiento en los países desarrollados, sin embargo, en países con democracias menos consolidadas la participación suele ser muy limitada y manipulada.

La colaboración entre gobiernos y los distintos sectores sociales se refiere a la cooperación con la sociedad civil, el sector privado y otros actores relevantes. La apertura gubernamental debe buscar establecer alianzas y trabajar de manera conjunta para abordar los problemas públicos y encontrar soluciones efectivas. Factores como los cambios políticos, los avances tecnológicos y las demandas sociales determinarán las formas de colaboración en el futuro. Es posible señalar que los desafíos complejos y globales, como el cambio climático o la desigualdad, requie-



ren de una colaboración activa entre el gobierno y los ciudadanos, por lo que es un imperativo del sector público aprovechar el conocimiento de todas las personas y partes involucradas.

Recientemente se puede observar una tendencia de que, a medida que las sociedades avanzan, los ciudadanos demandan mayor transparencia y responsabilidad por parte de sus gobiernos y las instituciones públicas. La rendición de cuentas es un elemento relevante del gobierno abierto. Implica que los políticos y gobernantes rindan cuentas de sus acciones y decisiones ante los ciudadanos y asuman un castigo cuando incumplen su mandato. Esto se logra a través de mecanismos de supervisión, evaluación y control social. El futuro de la rendición de cuentas en el sector público estará determinado por la adopción de las tecnologías, la transparencia, la participación ciudadana, la integridad y la ética pública. Estos aspectos son fundamentales para fortalecer la confianza y la responsabilidad de parte de los gobiernos.

Para cerrar la idea de la apertura en el sector público, debo señalar que la innovación tecnológica tiene un papel importante en el gobierno abierto al ser el medio que facilita la implementación de prácticas de transparencia, participación ciudadana, colaboración y rendición de cuentas. Las TIC permiten la apertura de información y datos, la activación de plataformas de participación en línea, así como el seguimiento de proyectos y políticas públicas. Cabe destacar que la puesta en práctica de las TIC en el gobierno requiere una infraestructura tecnológica sólida, así como formación y desarrollo de habilidades digitales por parte de los empleados públicos y los ciudadanos. Es importante considerar políticas públicas para reducir la brecha digital y así garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso y capacidades para beneficiarse del gobierno digital.

La apuesta por un modelo de gobierno abierto está bajo cierta incertidumbre debido a la emergencia de gobiernos con prácticas y resabios autoritarios, que más bien apuestan por modelos opacos y populistas. La integración de un gobierno transparente, participativo, innovador y que rinda cuentas pasa por promover una administración pública más abierta, inclusiva y legítima. Sin embargo, hay tendencias actuales hacia la concentración del poder y la limitación de espacios democráticos. En estos casos la implementación de los principios del gobierno abierto puede ser limitada o manipulada para mantener el control y la legitimidad del gobierno. Aunque los gobiernos autoritarios pueden promover la apertura, estos suelen simular en su aplicación y solamente buscan legitimarse superficialmente ante la sociedad u otros gobiernos.

## Gobierno digital y gobierno inteligente

En las últimas dos décadas ha emergido en todo el mundo una etapa caracterizada por la digitalización y las nuevas tecnologías de la información. El gobierno digital surge como un enfoque innovador para hacer uso potencial de las TIC, mejorar la eficiencia en los trámites gubernamentales, ofrecer información e impulsar la transparencia y la participación ciudadana en la administración pública. El desarrollo del gobierno digital se ha convertido en un tema interdisciplinario que combina la informática, la ciencia política, la administración pública, las ciencias computacionales y las áreas de tecnologías de la información. La evolución del gobierno digital se presenta en diversas etapas y características que permiten dimensionar la magnitud de su impacto, así como visionar su desarrollo a la luz de las tendencias actuales.

El gobierno digital se refiere a la entrega de servicios y la gestión de trámites gubernamentales a los ciudadanos por medios digitales, así como la disponibilidad de información. Sin embargo, el gobierno digital va más allá de digitalizar la burocracia; su alcance tiene un impacto en la generación de valor público, en el desarrollo de ciudades inteligentes, en la apertura de datos, en nuevas formas de democracias y toda una transformación en la relación entre gobierno y ciudadanos. La oferta de servicios públicos mediante las nuevas tecnologías implica cambios profundos en las organizaciones públicas y también proporciona nuevas oportunidades de relación entre las administraciones, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las universidades y la sociedad en general.

La hiperconectividad digital y la dependencia de internet se ha masificado con el uso de dispositivos con capacidad de conectividad y la gran cantidad de datos que se producen en el espacio virtual, denominado *big data*. En este sentido, se estima que cada minuto hay aproximadamente 4.1 millones de búsquedas en Google, 4.7 millones de visualizaciones en YouTube, 59 millones de mensajes por WhatsApp, 190 millones de correos electrónicos y 1.3 millones de accesos a Facebook (Martínez-Mancilla, 2020). Estos datos evidencian la implantación social de las nuevas tecnologías en todo el mundo, pero también dan cuenta de la importancia de estudiar su desarrollo en los gobiernos y su capacidad para aprovechar la potencialidad del gobierno digital.

Los gobiernos difícilmente pueden frenar el desarrollo sociotecnológico, las administraciones públicas tienen el imperativo de adaptarse

a las nuevas tendencias tecnológicas para responder a las demandas y desafíos sociales, así como para modernizar los procesos de gestión. Resulta relevante analizar cómo el Gobierno emplea y aplica las nuevas tecnologías digitales con el fin de ofertar servicios y comunicarse con los ciudadanos, fomentando una mayor interacción con base en las plataformas y aplicaciones digitales.

Para ilustrar algunos datos sobre el acceso y uso de las tecnologías de la información en México, resulta oportuno referirse a la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) correspondiente al año 2021. Esta encuesta tiene como objetivo recopilar información acerca de la disponibilidad y el uso de las tecnologías de información y comunicación en los hogares. Los resultados revelan que en México existen 88.6 millones de usuarios de internet, lo cual representa 75.6 % de la población de seis años o más. Además, se registraron 91.7 millones de personas usuarias de telefonía celular. La cifra equivale al 78.3 % de la población del estudio (ENDUTIH, 2021). Los datos de la encuesta proporcionan una dimensión para comprender la penetración social de internet en México y reconocer el tamaño de la brecha digital.

En la actualidad, la conectividad digital se ha convertido en la estructura principal para la comunicación y socialización, marcando así una transición de época hacia una sociedad interconectada con flujos de información en tiempo real. Este cambio ha generado una interdependencia a gran escala entre la sociedad, la economía y los distintos sectores gubernamentales y privados, estableciendo una nueva dinámica de relaciones. Ante esta situación, resulta imperativo contar con investigaciones científicas que contribuyan a comprender el desarrollo tecnológico y la adopción de tendencias digitales por parte de las administraciones públicas a todos los niveles de gobierno.

Asimismo, es fundamental considerar el impacto de la disrupción tecnológica de la inteligencia artificial al analizar las tendencias en los gobiernos. La inteligencia artificial (IA) ha sido ampliamente debatida debido a su capacidad de transformación social y tecnológica, y se prevé que sea un factor determinante en la próxima revolución industrial (Criado *et al.*, 2021; Ruvalcaba-Gómez, 2023). En este contexto, varios gobiernos, especialmente el de China, han comenzado a emplear la IA como herramienta para una amplia gama de actividades gubernamentales. De este modo, se puede afirmar que el gobierno digital está experimentando un avance tecnológico sin precedentes mediante la

implementación de la IA, lo cual tendrá un impacto significativo en los gobiernos y las sociedades en general.

En las últimas dos décadas ha habido un drástico aumento en la utilización de la tecnología por parte de los gobiernos. A medida que el tiempo avanza, el acceso a internet y dispositivos altamente conectados se democratiza aún más. Aunque los términos “gobierno digital” y “comercio electrónico” surgieron como resultado de la influencia de internet en las organizaciones públicas, se puede argumentar que el gobierno digital ha existido desde las primeras aplicaciones computacionales y ha evolucionado junto con la tecnología, así como con los contextos sociales, económicos y políticos. Algunos autores han llevado a cabo estudios que abordan las características organizacionales, institucionales y contextuales en el diseño, implementación, administración y uso de tecnologías de la información, para comprender el desarrollo del gobierno digital (Dawes y Pardo, 2002; Fountain, 2004; Luna-Reyes *et al.*, 2007; Hardy y Williams, 2011).

Es importante destacar que los avances logrados por el gobierno digital no son meramente el resultado del desarrollo tecnológico, sino que también han sido influenciados por diversos movimientos sociales y disciplinas que han dado forma al fenómeno que ahora conocemos como gobierno digital (Luna-Reyes *et al.*, 2007). De esta manera, se puede apreciar la complejidad del diseño e implementación de una estrategia digital por parte de los gobiernos. La multiplicidad de factores ha permitido el surgimiento de nuevas formas organizativas que transforman los modelos de gestión pública y afectan los esquemas burocráticos y jerárquicos para abordar los desafíos de la administración pública. Los resultados del gobierno digital pueden analizarse en términos de calidad de servicios, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, todos ellos son componentes estrechamente relacionados con la apertura de las instituciones.

Es importante señalar que la utilización y aprovechamiento del gobierno digital no es uniforme entre las entidades federativas del país. En este sentido, se deben reconocer los problemas de brecha digital que enfrentan principalmente las zonas rurales, en la medida que el acceso, uso y capacidad para utilizar las tecnologías de la información y el internet en las grandes ciudades difieren considerablemente de los que se presentan en las pequeñas localidades y municipios del país.

En la edición más reciente del Índice de E-Gobierno de las Naciones Unidas en 2020, México se encuentra en el grupo “alto” del índice (en

una escala que incluye categorías de “muy alto”, “alto”, “medio” y “bajo”), ocupando el puesto 61 de los 193 países analizados. En cuanto al índice de e-participación, se ubica en el puesto 41 (UN E-Government, 2020). Estos datos indican un avance considerable en los recursos digitales implementados y desarrollados por el Gobierno nacional del país, con el objetivo de consolidar avances en términos de valores democráticos.

El concepto de gobierno inteligente representa una reciente perspectiva en la evolución del gobierno digital y se fundamenta en la utilización de tecnologías emergentes como la IA y los *big data* con el propósito de mejorar la toma de decisiones y la prestación de servicios. Beth Noveck, reconocida autora en esta área, examina en su obra *Smart citizens, smarter state: the technologies of expertise and the future of governing* (2015) cómo la participación ciudadana y la inteligencia colectiva pueden ser aprovechadas para construir gobiernos más inteligentes y adaptativos. Por su parte, Criado y Gil-García (2019) señalan que el concepto de “gobierno inteligente” implica la implementación de TIC en el ámbito público con el objetivo de mejorar la eficiencia, transparencia, participación ciudadana y toma de decisiones. En su enfoque de un Estado inteligente, el gobierno va más allá de la mera digitalización de los procesos administrativos, buscando transformar la forma en que se gobierna y se brindan servicios a los ciudadanos.

La teoría del gobierno digital ha experimentado una evolución a lo largo del tiempo, abarcando diferentes enfoques, desde el gobierno electrónico hasta el gobierno inteligente. Cada etapa ha sido impulsada por los avances en las nuevas tecnologías y ha contado con la contribución de destacados autores y académicos en el campo. La comprensión de estas etapas evolutivas y las ideas de los autores más influyentes resulta fundamental para el diseño y la implementación efectiva de estrategias de gobierno digital.

En vista de una sociedad en constante transformación y dentro de una era digital, es probable que surjan nuevas visiones y enfoques en la teoría del gobierno digital. Los desafíos y oportunidades relacionados con la protección de datos, la privacidad, la ciberseguridad y la brecha digital requerirán una atención constante por parte de los investigadores y los responsables de políticas públicas. Es importante tener en cuenta que el objetivo más amplio del gobierno digital es mejorar la calidad de vida de las personas y fortalecer los valores democráticos. En este sentido, la investigación y la colaboración entre diferentes disciplinas asumen un papel fundamental para alcanzar los objetivos en el futuro.

## Inteligencia artificial en el sector público

La IA está emergiendo de forma disruptiva como una nueva tecnología que está cambiando todo. Está transformando diversos aspectos de nuestra sociedad y afectando el día a día de las personas. Uno de los ámbitos donde su impacto está siendo transformador es el sector público: administraciones públicas e instituciones. La implementación de la IA en la esfera gubernamental tiene un potencial que está modificando visiones y procesos sobre cómo gobernar y cómo gestionar los asuntos públicos. Los servicios públicos ya no solo aprovechan el internet y las plataformas digitales para cobrar una dimensión virtual, sino que utilizan algoritmos para predecir comportamientos y tomar decisiones que impactan a la ciudadanía. Por esto, es importante reflexionar sobre cómo la IA está siendo utilizada en el sector público, los beneficios que ofrece, los desafíos que enfrenta y los riesgos que deben ser considerados para su implementación.

Recientemente, la IA se ha convertido en un tema central al hablar sobre el desarrollo sociotecnológico y el futuro de la humanidad. Se proyecta como una fuerza transformadora en diversos sectores de la sociedad. En el sector público, la IA está siendo adoptada por muchos países, principalmente los más desarrollados, y está configurando una nueva forma de gobierno, incluso han surgido planteamientos teóricos sobre el concepto de gobierno algorítmico: gobernar con base en decisiones propuestas por algoritmos.

La IA se refiere a la capacidad de las máquinas para aprender y utilizar ese conocimiento en la toma de decisiones y acciones. Esta noción plantea un escenario complejo de comprender e imaginar, especialmente en términos de su implicación en nuestra sociedad (Ruvalcaba-Gomez, 2023; Wirtz *et al.*, 2018). En la actualidad, el desarrollo de la IA ha experimentado un importante crecimiento en diversos sectores gracias al avance de los procesadores informáticos y a la evolución exponencial de las industrias de *hardware* y *software* (Ortega y Pellegrin, 2019; Russell y Norvig, 2016; Ruvalcaba-Gomez y Garcia-Benitez, 2022).

La relevancia de la IA es tan significativa que, a pesar de que su desarrollo y uso están mayormente en manos de empresas privadas, los gobiernos de las naciones desarrolladas han tomado medidas para fomentar e influir en las inversiones, la digitalización y la infraestructura de datos (Criado y Gil-Garcia, 2019; Mergel *et al.*, 2016). En el ámbito de las administraciones públicas, se han adoptado prácticas novedosas de

IA en diferentes áreas y temas, especialmente en los servicios públicos. Algunos expertos sostienen que esta utilización intensiva de las redes sociales, la robótica, los *big data* y la IA podría considerarse como la cuarta revolución industrial, representando una nueva evolución de las TIC en el ámbito gubernamental.

La IA está transformando la interacción con los ciudadanos y otros actores sociales, empleando algoritmos y otras herramientas tecnológicas para mejorar las experiencias de los servicios tradicionales basados en sitios web. Además, se espera que la IA proporcione ganancias en cuanto a eficiencia para las organizaciones públicas al aprovechar las enormes fuentes de datos y el análisis para optimizar los procesos y actividades. Se plantea que la IA también abrirá una nueva etapa en la gobernanza, influenciando los procesos de toma de decisiones y políticas (Desouza, 2018; Giest, 2017; Valle-Cruz *et al.*, 2019).

En el contexto mexicano, la IA todavía se encuentra en una etapa incipiente, pero muestra una tendencia emergente y un potencial transformador. El panorama actual del gobierno digital en el sector público en México es limitado, aunque existen algunos esfuerzos consolidados. Esto implica que en la actualidad no se cuenta con una estrategia nacional integral para el desarrollo de la IA. En junio de 2018, se publicó el informe “Hacia una política de inteligencia artificial en México: aprovechar la revolución de IA”, elaborado por Oxford Insights y C Minds en colaboración con el Gobierno de México. En este informe se destaca que México ocupa el 22º lugar entre los 35 países de la OCDE en términos de preparación gubernamental para la IA (Oxford Insights y C Minds, 2018). Estos datos establecen un escenario que considerar para el desarrollo y análisis de la IA en México.

La IA se está configurando como el eje que va a marcar el avance de la cuarta revolución industrial. Sin duda, la IA está siendo el tema más transformador entre la comunidad de desarrolladores tecnológicos, por su capacidad disruptiva y las implicaciones sociales. Es importante mencionar que la IA no es un asunto ajeno al sector público, sino que configura una gran tendencia en la que los países desarrollados ya están inmersos. Por tanto, es importante comenzar a analizar qué políticas y acciones gubernamentales están utilizando IA y algoritmos dentro del sector público y reflexionar sobre cómo va a transformar el gobierno. Más adelante nos enfocaremos a hacer una prospectiva de las transformaciones en el Gobierno de Jalisco.

Es esencial analizar las políticas y las acciones gubernamentales relacionadas con la IA y conocer cómo los gobiernos la están asumiendo y adoptando. En este sentido, hay una visión que sostiene que la IA está dando lugar a la automatización de tareas administrativas en el sector público (y el privado) relativas a cuestiones repetitivas y rutinarias, liberando así recursos y tiempo para que los funcionarios se enfoquen en actividades de valor que las máquinas no puedan hacer. Como ejemplo de ello encontramos los asistentes virtuales o *chatbots*, que pueden atender consultas ciudadanas y realizar diversos trámites. Esto también impacta en una posible mejora en la toma de decisiones por la capacidad de analizar un gran volumen de datos en tiempo real que sirve para la toma de decisiones informadas, haciendo más efectiva la gestión y respondiendo a las nuevas demandas sociales.

Por otro lado, la IA está marcando una tendencia en la personalización de servicios públicos, aproximándose de forma más efectiva a las necesidades y preferencias individuales de los ciudadanos, mediante el análisis de datos y el aprendizaje automático, anticipándose a sus propias demandas. Por ejemplo, en el ámbito de la salud, la IA puede ayudar a identificar patrones de enfermedades y brindar recomendaciones específicas de tratamiento. La eficiencia operativa en el gobierno aumenta con el uso de IA optimizando los procesos administrativos y operativos, reduciendo costos y tiempos de respuesta. Por ejemplo, en el transporte público la IA puede gestionar y optimizar los trayectos y mantenimiento vehículos en tiempo real, mejorando la planificación y la calidad del servicio. Lo anterior nos permite inferir que el uso de la IA será intensivo en los próximos años, lo que transformará drásticamente la administración pública, mejorando la eficiencia, la toma de decisiones y la entrega de servicios a los ciudadanos, pero, sin duda, enfrentará retos y dilemas éticos. Si bien es cierto que por un lado se avanzará en la automatización de tareas rutinarias, es importante cuestionarse qué implicación tendrá esto, por ejemplo, en la sustitución de máquinas por empleados públicos, y qué pasará con aquellos empleados públicos que sean reemplazados por máquinas. Un escenario es que sean despedidos, otro es que sus tareas sean reasignadas y otro es que tengan que adquirir nuevas capacidades para responder a la nueva gestión pública. Una visión conservadora respecto al uso de la IA es que los procesos que van a ser automatizados son aquellos de bajo valor añadido, lo que permitirá liberar a los funcionarios para otro tipo de actividades. Sin embargo, recientemente se ha visto que la IA está sustituyendo “parcialmente”



empleos y profesiones de alta cualificación, como abogados, administradores o arquitectos. Esto va a obligar a los profesionales a diferenciarse de las máquinas, demostrando un valor intelectual y creativo que las máquinas no logren aportar. En la actualidad existen algoritmos efectivos para la detección y prevención de fraudes, a través de máquinas con la capacidad de detectarlos y prevenirlos en las instituciones públicas de fiscalización, seguridad social, sistemas tributarios y contratación pública. Los algoritmos podrán analizar grandes volúmenes de datos en busca de movimientos atípicos, anomalías y patrones sospechosos, lo que ayudará a prevenir pérdidas financieras, mejorar la eficiencia en la gestión de recursos y combatir la corrupción. La burocracia y los procesos de gestión interna en los gobiernos van a cambiar, la IA está avanzando en la optimización de los procesos internos de las administraciones, como la gestión de documentos, la asignación de tareas, la programación de reuniones y la coordinación entre departamentos. Esto permitirá una mayor eficiencia en la gestión interna. Asimismo, se encuentra una tendencia en lo que se denomina “gobierno predictivo” que consiste en anticiparse a problemas y tendencias con base en el análisis de datos. Esto con el objetivo de que las administraciones públicas puedan efectuar acciones preventivas y adoptar políticas proactivas para abordar desafíos antes de que se conviertan en problemas públicos. Ante las transformaciones que implica la IA en los gobiernos, es relevante destacar que hay múltiples desafíos y dilemas éticos, como la transparencia de los algoritmos, la privacidad de los datos personales, la imparcialidad, el desempleo, la desigualdad y la regulación. Estos desafíos deben ser abordados adecuadamente, evitando el determinismo tecnológico y propiciando el uso responsable y transparente de la IA. El desarrollo ético de la IA es fundamental para que los algoritmos asuman una visión ética, así como para garantizar la confianza de los ciudadanos y maximizar los beneficios de esta tecnología.

Un concepto que ha cobrado gran interés en los últimos años es el del “gobierno algorítmico”, que hace referencia a gobernar con base en algoritmos y a un gobierno altamente automatizado que podría tomar decisiones y gestionar procesos gubernamentales. En este enfoque, los algoritmos y las técnicas de IA se utilizan para recopilar, analizar y utilizar datos con el objetivo de optimizar la toma de decisiones públicas y la prestación de servicios gubernamentales.

El gobierno algorítmico se basa en la idea de que los algoritmos pueden procesar una gran cantidad de datos y generar resultados rápidos y

precisos. Esto hace referencia al proceso de toma de decisiones automatizada, principalmente en áreas como la asignación de recursos, la gestión de trámites, la evaluación de solicitudes y la detección de fraudes. Estos algoritmos pueden analizar datos y aplicar reglas predefinidas para tomar decisiones de manera ágil y consistente. Asimismo, la tendencia en ofrecer servicios personalizados destaca como una estrategia para conocer y adaptarse a las necesidades individuales de los ciudadanos.

La capacidad de la IA y los algoritmos para el análisis de datos y predicciones en el sector público está cambiando el paradigma de gobernar. Los algoritmos pueden analizar grandes conjuntos de datos gubernamentales para identificar patrones, tendencias y problemas públicos potenciales. Esto permite a los gobiernos tomar decisiones informadas y anticiparse a los desafíos antes de que se conviertan en problemas mayores. Así mismo los algoritmos pueden automatizar procesos administrativos, como el procesamiento de trámites, formularios, registros, incluso la generación de informes.

Es importante tener en cuenta que el gobierno algorítmico también enfrenta una serie de preocupaciones, entre las que destaca la opacidad y falta de transparencia en los algoritmos utilizados, en otras palabras, los algoritmos proponen soluciones, pero no sabemos cómo llegaron a esas soluciones. Por otro lado, los algoritmos presentan sesgos, que pueden ser discriminatorios e injustos. Incluso se puede predecir que en algún momento los humanos perdamos el control de los algoritmos para la toma de decisiones. En este sentido es fundamental que los gobiernos implementen salvaguardias adecuadas, que eviten el determinismo tecnológico y que haya una evaluación integral y ética de los algoritmos utilizados.

## El gobierno de Jalisco en el 2050: ejercicio prospectivo

En este apartado se desarrolla un ejercicio prospectivo en torno al gobierno digital de Jalisco. Este enfoque es útil para explorar y analizar posibles escenarios futuros, tendencias y cambios en un determinado ámbito. Este ejercicio de anticipación a escenarios futuros busca reflexionar sobre cómo podría evolucionar el gobierno en Jalisco bajo el impacto de nuevas tecnologías capaces de gestionar diversas áreas de la administración pública. El objetivo es que también nosotros, como la

propia IA, seamos capaces de anticipar y diseñar escenarios probables de una forma deseable. Con base en la recopilación y análisis de información sobre las tendencias actuales y las variables asociadas al contexto socioeconómico, tecnológico, político y cultural, así como en los factores de cambio, es posible establecer hipótesis de un futuro.

El estado de Jalisco se destaca por su desarrollo económico y tecnológico, superando la media a nivel nacional. En un estudio denominado Estrategia Digital realizado por Martínez-Mancilla (2020) en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED), se identificaron comportamientos digitales y su adopción por parte de la población jalisciense. Este estudio revela las plataformas y dispositivos más utilizados, así como las principales barreras de acceso. Según los resultados, el teléfono inteligente es el dispositivo más presente en los hogares (88 %), con un promedio de 2.6 unidades por hogar, seguido de las televisiones inteligentes (55 %) y las computadoras portátiles (49 %), con un promedio de 1.4 unidades por hogar. Además, la cobertura de acceso a internet entre los encuestados es alta, con un 81 % que indicó tener acceso en sus hogares, de los cuales el 58 % tiene conexión fija y el 21 % fija y móvil. Sin embargo, el 6.4 % de los entrevistados mencionó no tener acceso debido a limitaciones económicas, mientras que el 9 % afirmó que no está interesado o no lo necesita (Martínez-Mancilla, 2020).

Los datos son útiles para desarrollar un análisis prospectivo del gobierno de Jalisco en relación con la transformación digital y los avances de la inteligencia artificial en el sector público. Un referente en este sentido es la investigación llevada a cabo por Ruvalcaba-Gomez y Cifuentes-Faura (2023), quienes examinan estos temas y evidencian que, entre los funcionarios públicos del estado, existe un desconocimiento y una falta de cohesión en cuanto a las políticas de gobierno digital y el concepto de inteligencia artificial. Los resultados revelan una falta de estrategia en el ámbito del gobierno digital y la IA, así como deficiencias en las capacidades institucionales y en la formación de los responsables de implementar y gestionar las políticas de gobierno digital (Ruvalcaba-Gómez y Cifuentes-Faura, 2023).

Para contextualizar la situación de Jalisco de acuerdo con el Índice de Gobierno Electrónico del Estado (IGEE), es importante mencionar que en los últimos años nuestra entidad ha ocupado buenas posiciones en comparación con las otras 32 entidades federativas del país. Por ejemplo, en el *ranking* de 2015 ocupó el segundo lugar, en 2016 alcanzó el primer lugar (siendo el único año en que logró esta posición), en 2017 se situó en

el tercer lugar, en 2018 descendió al noveno lugar y, según los datos más recientes de 2019, se ubicó en el quinto lugar. A mediados de la década del 2000, Jalisco fue líder a nivel nacional en materia de gobierno digital, pero en años recientes otros estados han avanzado en este ámbito superando los esfuerzos de Jalisco (u-GOB, 2020).

En 2014, el Gobierno de Jalisco publicó el documento “Estrategia Jalisco Digital 2014-2020”, el cual presentaba la misión de impulsar la construcción de una sociedad de la información inclusiva, sostenible, competitiva y generadora de bienestar, con equidad de género e igualdad de oportunidades (Gobierno de Jalisco, 2014). Además, estableció una visión ambiciosa de convertir a Jalisco en la entidad federativa de México con el mayor acceso, uso y adopción de las TIC, el estado con la mayor innovación y competitividad tecnológica en la República, el gobierno con la mayor interacción ciudadana a través de medios electrónicos, y el municipio de Guadalajara se convirtió en la primera ciudad creativa de Latinoamérica. Estos objetivos reflejaban la proyección de la administración gubernamental anterior, y aunque no se lograron todos los resultados esperados, se evidenciaron avances significativos.

En la actual administración gubernamental en Jalisco (2018-2024) se implementaron algunas reestructuraciones que tuvieron impacto en el ámbito del gobierno digital en el estado. En la actualidad existe una Dirección General de Tecnologías de la Información, adscrita a la Secretaría de Administración, la cual asume funciones técnicas y brinda soporte a la infraestructura tecnológica del Gobierno. También se encuentra la Coordinación General de Innovación Gubernamental, de la cual se derivan direcciones generales, como la de Internet, Planeación Tecnológica, Inteligencia y Vinculación. La Dirección de Inclusión Digital se halla bajo la supervisión de esta última. Por lo tanto, se puede inferir que estas áreas gubernamentales conforman la estructura principal que respalda la estrategia del gobierno digital en el estado.

Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), en Jalisco solo el 7.2 % de los ciudadanos utilizan medios digitales para realizar pagos, trámites o solicitudes gubernamentales. Más del 60 % de la población acudió directamente a las instalaciones del Gobierno, mientras que aproximadamente el 30 % realizó estas acciones en cajeros automáticos, bancos, supermercados, entre otros. La encuesta de 2017 registró que solo 13.9 millones de mexicanos se beneficiaron del gobierno digital, de los cuales el 17.4 % lo utilizó para completar y enviar formularios en sitios web gubernamentales con la finalidad de iniciar o

finalizar trámites, el 15.7 % consultó páginas web de gobiernos en diferentes niveles, el 9.5 % continuó o completó trámites o pagos de servicios en páginas web gubernamentales, el 5.9 % presentó quejas, denuncias o comentarios en las cuentas de redes sociales gubernamentales, y, por último, el 5.7 % realizó pagos o solicitudes de servicios en línea de manera personal (ENCIG, 2019). Esto nos muestra algunos datos mínimos que considerar para el análisis prospectivo.

Dentro de la estructura gubernamental de Jalisco, resulta notable la existencia de la Dirección de Inteligencia Artificial, que depende de la Dirección General de Inteligencia. Esta última está adscrita a la Coordinación General de Innovación Gubernamental, que a su vez deriva de la Jefatura de Gabinete. Aunque es plausible reconocer la presencia de una dirección dedicada a la IA, la estructura misma refleja una menor relevancia de este tema, al menos desde una perspectiva estructural dentro del Gobierno de Jalisco.

Los esfuerzos gubernamentales de los últimos años han posicionado a Jalisco como un estado con las características ideales para el desarrollo de la IA. La atracción de empresas dedicadas al desarrollo tecnológico, el proyecto de ciudad creativa digital y su condición como una de las principales economías del país, brindan a Jalisco las condiciones propicias para impulsar su desarrollo. Un ejemplo reciente es el campus Guadalajara del Tecnológico de Monterrey, que ha sido seleccionado como sede del Hub de Inteligencia Artificial, una iniciativa respaldada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de Jalisco. Este Hub busca la convergencia entre academia, industria y expertos en el tema.

A partir del contexto mencionado se plantean cuatro ejes de desarrollo para hacer el ejercicio prospectivo del gobierno digital en Jalisco: 1) relación gobierno-ciudadano, 2) áreas y dependencias emergentes, 3) nuevas capacidades y perfil del funcionario público, y 4) democracia y máquinas. Este es un ejercicio de especulación con bases empíricas que pretende imaginar, de la forma más atinada posible, escenarios de la gestión y la administración pública en Jalisco vinculados al uso de tecnologías.

## Relación Gobierno-ciudadano

Predecir cómo será la relación entre el Gobierno y los ciudadanos nos obliga a pensar en la evolución tecnológica social. Se espera que la IA dé lugar a una gran automatización de la administración pública, capaz de

desempeñar un papel central en el gobierno digital del futuro. Los sistemas de IA podrán interactuar con las personas con amplia naturalidad y ser utilizados para agilizar procesos y gestiones de los ciudadanos. Las máquinas que usará el Gobierno de Jalisco automatizarán múltiples funciones que ahora hacen los empleados públicos, principalmente las tareas rutinarias y repetitivas, esto permitirá liberar recursos humanos para centrarse en actividades más estratégicas y creativas que aún no puedan hacer las máquinas.

Se espera que la interacción ciudadano-Gobierno sea más personalizada. Esto será posible gracias a la gran capacidad de recopilación y análisis de datos, el gobierno digital del futuro podrá ofrecer servicios adaptados a las necesidades y preferencias individuales de los ciudadanos. Los sistemas de gobierno podrían utilizar la información recopilada para brindar experiencias más fluidas y relevantes, anticipando las necesidades de los ciudadanos y adaptándose a ellas. Esto permitirá aproximarse mejor al contexto y los problemas que afronta cada persona. Es muy probable que en 2050 en Jalisco en algunas oficinas de gobierno haya humanoides robots potenciados con IA atendiendo a los ciudadanos en áreas de servicios médicos, servicios de seguridad y múltiples servicios públicos.

El futuro de la participación ciudadana y de la toma de decisiones públicas será más colaborativa y digital. Se espera que los avances en tecnologías y democratización del internet faciliten una mayor participación pública en la toma de decisiones gubernamentales mediante plataformas digitales en las que se planteen consultas populares, debates en línea, entre otros espacios de participación. Los ciudadanos podrían tener la oportunidad de contribuir directamente en la formulación y evaluación de políticas públicas. Todo esto en un escenario en el que se fortalezcan las democracias; de no ser así, como ya se ha visto en los últimos años, el futuro de la participación ciudadana se podría reducir a que los gobiernos tomen la expresión de voluntad de los ciudadanos mediante algoritmos que reflejen los intereses de la sociedad.

En Jalisco en el 2050 se automatizará la mayoría de los procesos de transparencia, las tecnologías de IA soportarán portales ágiles y efectivos en cuanto a las solicitudes de información y acceso a datos. Esto no significa que la corrupción se termine, incluso la rendición de cuentas tan solo se fortalecerá en parte, ya que los mecanismos de justificación y sanción seguirán siendo un anhelo social. Se espera que los gobiernos sean cada vez más transparentes en la divulgación de información,

utilizando tecnologías como el *blockchain* para garantizar la integridad y trazabilidad de los datos. Los ciudadanos podrían acceder de manera más fácil a la información del gobierno, aunque su confianza en la veracidad de la información será cuestionada.

La relación digital entre Gobierno y ciudadanos estará condicionada por múltiples mecanismos de ciberseguridad y protección de datos. Ante una digitalización masiva en Jalisco en 2050, la protección de sistemas y datos personales se configurará como una amenaza digital. Así, los gobiernos digitales se volverán más complejos y dependientes de la tecnología, la ciberseguridad y de sistemas para la protección de información, esto será un aspecto crítico, por lo que se requerirán medidas robustas para salvaguardar la información de los ciudadanos y los sistemas gubernamentales contra posibles ciberataques y vulnerabilidades. En este sentido, la colaboración entre el sector público y el privado en materia de seguridad será esencial para enfrentar los desafíos emergentes.

## Áreas y dependencias emergentes

Las instituciones y las administraciones públicas evolucionan, cambian y reconfiguran sus áreas y dependencias constantemente respondiendo a las nuevas demandas sociales y visiones dominantes de los tomadores de decisiones. Sin embargo, en los próximos años es posible proyectar relevantes transformaciones asociadas a la cuarta revolución industrial y el desarrollo tecnológico. Algunas de las áreas y dependencias que tendrá Jalisco en el 2050 estarán asociadas a temas de inteligencia artificial, *big data*, sostenibilidad, ciberseguridad, cambio climático y energías renovables, entre algunas otras que son difíciles de imaginar.

En la actualidad, el Gobierno de Jalisco cuenta con un área robusta de tecnologías de información y una coordinación de innovación gubernamental, así como una pequeña Dirección de Inteligencia artificial. Estas áreas se van a reconfigurar en los próximos años. Para el año 2050, el Gobierno de Jalisco contará con oficinas más específicas en temas de tecnologías como ciencias de datos, digitalización y algoritmos. Estas contarán con unidades dotadas de expertos en IA, ciencia de datos, ciberseguridad y protección de datos. Muchas de estas dependencias ofrecerán servicios públicos transversales vinculados a políticas de seguridad, salud y medio ambiente.

Se visualiza que el Gobierno de Jalisco contará con dependencias encargadas de implementar políticas públicas para controlar y

gestionar el cambio climático y la sostenibilidad. Es posible que el Gobierno establezca nuevas áreas para abordar políticas ambientales y de gestión de recursos naturales. La reducción de emisiones nocivas va a ser un tema prioritario y su gestión en gran medida va a estar vinculada a sensores conectados en red que van a monitorear la calidad del aire, agua, residuos y ruido, para generar datos y así combatir el cambio climático. Lo anterior dará lugar a oficinas sobre gestión de ciudades inteligentes.

Dos áreas que se transformarán para ser potenciadas por la digitalización son las relacionadas con la salud y la seguridad. Por un lado, a raíz de la pandemia por la covid-19, los gobiernos estarán fortaleciendo sus enfoques en salud pública, atención médica y preparación para emergencias, esto llevará a la creación de nuevas áreas o dependencias de gobierno relacionadas con la salud y el bienestar. Por otro lado, a medida que evolucionan las amenazas a la seguridad pública, el Gobierno de Jalisco apostará por establecer nuevas áreas o agencias especializadas en ciberseguridad, seguridad digital y videovigilancia. Estas son solo algunas posibles áreas que podrían surgir en el futuro en el Gobierno de Jalisco.

## Nuevas capacidades y perfil del funcionario público

En las diferentes etapas de la administración pública han dominado ciertos perfiles con algunas capacidades específicas: el perfil jurídico-normativo y el perfil del administrador eficiente. Pero en el 2050 dominará el perfil del gestor de datos con habilidades en algoritmos y políticas públicas. La formación de “científico de datos” será altamente demandada en las administraciones públicas y Jalisco no será la excepción. Los científicos de datos en el Gobierno deben tener un sólido conocimiento en estadísticas, aprendizaje automático, análisis de datos y programación. Deben ser capaces de trabajar con grandes volúmenes de datos y utilizar herramientas y lenguajes de programación como Python, R, SQL, y las que estarán disponibles en su momento.

El perfil de funcionario público también demandará un alto conocimiento de política pública. El gestor de datos en el Gobierno debe comprender el contexto y los desafíos específicos del sector público. Los funcionarios necesitarán estar familiarizados con las políticas gubernamentales, los procesos legislativos y las regulaciones que pueden afectar su trabajo. También deben ser capaces de comunicarse efecti-



vamente con los responsables de la toma de decisiones y traducir los hallazgos técnicos en recomendaciones políticas claras. Se demandará un perfil multidisciplinar con amplias capacidades informáticas, políticas y normativas.

La capacidad de análisis y resolución de problemas será determinante para la valoración de un empleado público. Se volverá relevante tener habilidades analíticas fuertes y ser capaces de abordar problemas complejos desde una perspectiva basada en datos. Deberán ser capaces de identificar patrones, tendencias y relaciones en los datos para ayudar a formular políticas efectivas y tomar decisiones informadas. Esto con el fin de poder predecir escenarios, habilidad que cada día se vuelve más relevante en los sectores sector público y privado.

Una competencia que será requerida en los funcionarios públicos es la conciencia ética y de privacidad de datos sensibles. Los funcionarios con perfil de científicos de datos en el Gobierno dispondrán de grandes cantidades de datos sensibles y confidenciales, por lo que deben tener una sólida comprensión de los aspectos éticos y legales relacionados con la privacidad de los datos para garantizar la seguridad y la confidencialidad de la información. Asimismo, las capacidades de colaboración y de comunicación efectiva serán relevantes para la gestión de equipos multidisciplinarios y la colaboración con otros profesionales expertos en políticas públicas, analistas y responsables de la toma de decisiones.

En el 2050, el perfil requerido de un empleado público estará influenciado por las tendencias y los desafíos emergentes en el ámbito gubernamental. Resulta complejo predecir con certeza cómo evolucionará el perfil del funcionario público en el Gobierno de Jalisco, sin embargo, es posible proyectar algunas características y habilidades que podrían ser necesarias en los próximos años. En primer término, las competencias digitales ya no serán una opción. Con la creciente digitalización de los servicios gubernamentales se espera que todos los empleados públicos tengan un mínimo de habilidades sólidas en tecnología de la información. Esto implica el conocimiento de herramientas digitales y la capacidad para adaptarse rápidamente a las tecnologías emergentes, así como habilidades para gestionar datos en ambientes virtuales.

Los empleados públicos del futuro en Jalisco deberán ser capaces de abordar desafíos complejos y adoptar un enfoque estratégico en la toma de decisiones. La capacidad de analizar problemas, buscar soluciones innovadoras y tomar decisiones basadas en evidencia será crucial. Asimismo, la capacidad para trabajar eficazmente con personas de diversos

orígenes será cada vez más importante. Los empleados públicos en Jalisco deberán ser buenos comunicadores, tener habilidades de negociación y ser capaces de trabajar en equipos multidisciplinarios, internacionales y multiculturales.

En tiempos de grandes transformaciones en las administraciones públicas, como las que se avecinan, la capacidad de adaptabilidad al cambio es muy relevante y romper con las inercias burocráticas es importante para encarar el futuro. Los gobiernos se enfrentan a cambios rápidos en la sociedad, la tecnología y las políticas, por eso los empleados públicos deberán ser adaptables, estar abiertos al aprendizaje continuo y ser capaces de ajustarse a nuevas circunstancias y demandas. La especialización en temas como salud, sostenibilidad, IA, políticas públicas, gestión de crisis, entre otros, será fundamental para gobernar Jalisco en los próximos años.

Una formación académica sólida, experiencia en análisis de datos, conocimiento de los marcos legales, uso de novedosas herramientas informáticas y la actualización constante son elementos y características que serán relevantes para un empleado público. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las capacidades específicas que demanden los puestos de trabajo en el sector público serán variables según la visión política y organizacional del Gobierno.

## Democracia y máquinas

La inteligencia artificial está cambiando la democracia y la amenaza. Hace un lustro la empresa Cambridge Analytica recolectó datos personales de Facebook y los utilizó indebidamente para manipular a millones de ciudadanos “votantes indecisos” para que votaran a favor de un candidato en las elecciones estadounidenses. Esto reveló que la aplicación de inteligencia artificial mediante algoritmos amenaza la democracia, ya que puede manipular e individualizar la información que reciben las personas con fines de aprobación política y con ello influir en el resultado de una elección presidencial. El caso causó una gran alarma y abrió el debate y la reflexión ética, normativa y política en torno a la vulnerabilidad de la democracia.

Recordemos que la IA, como cualquier tecnología, no es buena o mala por sí misma, pero los fines en que se aplique sí lo pueden ser. Las futuras máquinas podrían promover el bien público y reforzar la democracia en lugar de debilitarla. Esto requeriría una IA que no estuviera

bajo el control de grandes compañías tecnológicas, sino bajo un consenso global de gobiernos y empresas, pensando en el bienestar social y los ciudadanos. Las máquinas podrían ayudar a formar ciudadanos, incentivar el diálogo y la colaboración, pero también podrían lograr todo lo contrario, fortalecer dictaduras, aumentar la polarización política y controlar, en gran medida, las decisiones de los ciudadanos.

Ante la evolución de las democracias se prevén cambios en la gobernanza global y la colaboración entre países. La *e-democracia* y el gobierno digital no se limitarán a las fronteras nacionales, sino que requerirán una mayor colaboración y cooperación entre países para afrontar los retos transnacionales. Jalisco entrará a una variable internacional para adoptar políticas de gobierno tecnológicas para armonizar acciones, estándares y regulaciones, la interoperabilidad de sistemas y el intercambio de mejores prácticas serán elementos clave para promover un gobierno digital de conexión global, eficiente y seguro.

En Jalisco y en cualquier gobierno, las máquinas pueden introducir sesgos que propicien formas de discriminación en los sistemas políticos. Esto podría tener implicaciones negativas para la igualdad y la equidad en la toma de decisiones políticas relativas al desarrollo de políticas públicas, la asignación de recursos o la identificación de problemas sociales. En este sentido, es fundamental abordar estos desafíos y garantizar que las máquinas asuman criterios éticos y no generen escenarios convulsos y de deterioro político-social. El Gobierno de Jalisco podría caer en una dinámica de generar y difundir desinformación para manipular la opinión pública a través de técnicas de inteligencia artificial. Esto plantea desafíos para la democracia al socavar la confianza pública y distorsionar el debate político. Habrá una sociedad civil que exigirá que el Gobierno de Jalisco combata la desinformación y promueva una cultura digital para cuidar la democracia.

Otro aspecto de relevancia democrática es la garantía de libertades, que implica el respeto a la intimidad y la privacidad. Estos derechos podrían estar en peligro y ser vulnerados por el Gobierno de Jalisco al sobreponer el derecho a la seguridad. Esto se explica por la capacidad de herramientas, como cámaras de videovigilancia masiva, que podrán recopilar y analizar grandes cantidades de datos personales, lo que plantea preocupaciones sobre la privacidad. El Gobierno de Jalisco, como otros gobiernos, debe contar con marcos legales y regulaciones para salvaguardar la privacidad de los ciudadanos y garantizar que las máquinas se apeguen de forma ética y transparente a la democracia.

Las máquinas y algoritmos pueden tener un impacto significativo en la democracia, tanto positivo como negativo. Es fundamental que Jalisco aborde los desafíos éticos, legales y de gobernanza asociados con la implementación de la IA en el ámbito democrático, con el fin de aprovechar sus beneficios y mitigar sus riesgos. La democracia entendida como el gobierno del pueblo y la forma de expresar su voluntad está en riesgo ante los poderosos mecanismos o algoritmos que manipulan la capacidad de decidir y pone en cuestión toda legitimidad política.

## Conclusiones y recomendaciones

El futuro del gobierno digital en Jalisco presenta múltiples innovaciones tecnológicas que para el año 2050 representarán oportunidades muy significativas, pero también desafíos principalmente determinados por el desarrollo de la inteligencia artificial. La implementación de la administración pública digital y la inteligencia artificial en el Gobierno de Jalisco contribuirá a mejorar la eficiencia y efectividad gubernamental, pero su legitimidad será cuestionada. La transparencia se materializa en plataformas inteligentes con interoperabilidad de datos y automatización de procesos. Por su parte, la rendición de cuentas y la participación ciudadana estarán soportadas principalmente en ambientes virtuales. En general, gracias a las nuevas tecnologías se agilizarán los procesos gubernamentales, se automatizarán tareas tanto rutinarias y de complejidad intelectual, y la toma de decisiones será principalmente basada en datos.

La adopción de soluciones mediante la administración pública digital permitirá que el Gobierno de Jalisco ofrezca servicios públicos con mayor calidad y efectividad, como trámites y gestión en línea, atención a ciudadanos automatizada y acceso a información gubernamental. Además, la IA ayudará a que la administración pública de Jalisco pueda analizar grandes volúmenes de datos y extraer conocimientos útiles para la formulación de políticas públicas, así como a la identificación y priorización de problemas sociales. Aunque este escenario parezca positivo, los riesgos en la gestión de datos y aplicación de IA desde el Gobierno son muchos y relevantes, por lo que para evitar un conflicto social y caos en los sistemas político-sociales es necesaria la evaluación constante y plural de las implicaciones de los sistemas tecnológicos.

Los diversos desafíos para garantizar el éxito de estas iniciativas asociadas al gobierno digital en Jalisco pasan por una fuerte inversión en

infraestructura tecnológica, la capacitación del personal y la seguridad de los datos; estos son aspectos fundamentales que considerar. Además, y de máxima relevancia, es menester establecer marcos legales y éticos para garantizar el uso apropiado de los algoritmos, mejorar la calidad de vida de las personas, proteger los datos personales y el derecho a la intimidad y privacidad de los ciudadanos, así como evitar la discriminación y los sesgos en los algoritmos de IA.

A manera de recomendaciones para los funcionarios y tomadores de decisiones del Gobierno de Jalisco sobre cómo afrontar el futuro del gobierno digital y la IA, es posible destacar la importancia de establecer una visión estratégica y clara, con miras a largo plazo, para la implementación de las más vanguardistas tecnologías digitales. Esto implica identificar objetivos, prioridades y un plan de acción estatal con visión global, con el fin de marcar una ruta para la adopción y el uso de estas tecnologías en diferentes áreas gubernamentales. Promover la colaboración y la participación entre todos los sectores y actores sociales (organismos gubernamentales, sociedad civil, sector privado y academia), para contar con soluciones integrales y sostenibles. Además, involucrar a los ciudadanos en el diseño y la implementación de iniciativas de gobierno digital fomentará la confianza en los gobiernos, algo muy necesario ahora y en el futuro.

Para el Gobierno de Jalisco es prioritario invertir en capacidades y formación de sus funcionarios. El Gobierno debe priorizar la inversión en desarrollo de habilidades digitales para su personal y reclutar perfiles con estas características. Es esencial contar con profesionales capacitados en gestión de datos, tecnologías emergentes y comprensión de inteligencia artificial que puedan liderar la implementación de proyectos vanguardistas. Una recomendación muy puntual es que el Gobierno de Jalisco establezca programas de formación y colaboración con instituciones académicas y centros de investigación.

Es menester que en toda actuación pública se garantice la ética y la protección de datos personales. De aquí, la insistencia de establecer marcos legales y éticos, así como políticas para guiar el uso de la IA en el gobierno. Se debe asegurar la privacidad de los ciudadanos y evitar el sesgo algorítmico. No puede haber una inteligencia artificial que no se pueda explicar y entender, los algoritmos deben ser escrutables, transparentes y con capacidad de rendición de cuentas, para justificar la toma de decisiones. También es importante impulsar la interoperabilidad y la estandarización de la información, con el fin de aprovechar al máximo

las tecnologías digitales y la IA, esto facilitará la integración de diferentes plataformas y permitirá compartir y reutilizar datos de manera segura y eficiente, promoviendo la colaboración intergubernamental y mejorando la experiencia de gestión del ciudadano. Esto puede ayudar a que el Gobierno de Jalisco se prepare para un futuro digital, para aprovechar los beneficios de estas tecnologías y abordar los desafíos de manera efectiva.

Imaginar una administración pública del futuro es imaginar una administración apropiada de herramientas de inteligencia artificial; es imaginar una administración donde las personas colaboran y cocrean con los robots en un escenario de procesos de gestión pública altamente automatizados. Aunque es complejo predecir con certeza cómo será el gobierno en el 2050, es posible imaginar escenarios donde la automatización de tareas sea dominante, un gobierno más ágil y eficiente donde los robots serán capaces de procesar gran cantidad de datos en tiempo real. Un gobierno donde los ciudadanos podrían recibir respuestas instantáneas a sus consultas y los trámites administrativos se realizarían de manera rápida. Por ello vale enfatizar que la administración pública digital en Jalisco ofrece un gran potencial para transformar su gestión de gobierno al permitir una mayor eficiencia y una toma de decisiones más informada. Sin embargo, es crucial abordar los riesgos y desafíos asociados con estas tecnologías y garantizar que se implementen de manera ética, abierta y con un enfoque social.

## Referencias

- BARTH, T. J. y Arnold, F. (1999). Artificial intelligence and administrative discretion: implications for public administration. *American Review of Public Administration*, (4), 332-351.
- CRIADO, J. I. y Gil-García, J. R. (2019). 'Creating public value through smart technologies and strategies: from digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5).
- CRIADO, J. I., Sandoval-Almazán, R., Valle-Cruz, D. y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2021). Chief information officers' perceptions about artificial intelligence. *First Monday*, 26(1).
- DAWES, S. S. y Pardo, T. A. (2002). Building collaborative digital government systems. En W. Mc Iver y A. K. Elmagarmid, *Advances in digital government* (pp. 259-273). Springer.

- DESOUZA, K. (2018). *Delivering artificial intelligence in government*. IBM for the business of government report. [businessofgovernment.org/sites/default/files/Delivering%20Artificial%20Intelligence%20in%20Government.pdf](https://businessofgovernment.org/sites/default/files/Delivering%20Artificial%20Intelligence%20in%20Government.pdf)
- ENCIG. (2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- ENDUTIH. (2021). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2021. Instituto Nacional de Estadística y Geografía /Secretaría de Comunicaciones y Transportes/ Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- FOUNTAIN, J. E. (2004). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Brookings Institution Press.
- GARCIA-BENITEZ, V. H. y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2021). Análisis de las estrategias nacionales de Inteligencia Artificial en América Latina: estudio de los enfoques de Ética y de Derechos Humanos. *Revista de Gestión Pública*, 10(1).
- GUEST, S. (2017). Big data for policy-making: fad or fasttrack? *Policy Sciences*, 50(3), 367-382.
- Gobierno de Jalisco. (2014). *Estrategia Jalisco Digital 2014-2020*. Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología. [https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/programas/estrategia\\_jalisco\\_digital\\_2014-2020.pdf](https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/programas/estrategia_jalisco_digital_2014-2020.pdf)
- HARDY, C. A. y Williams, S. P. (2011). Assembling e-government research designs: a transdisciplinary view and interactive approach. *Public Administration Review*, 71(3), 405-413.
- LUNA-REYES, L. F., Gil-García, J. R. y Cruz, C. B. (2007). Collaborative digital government in Mexico: some lessons from federal web-based interorganizational information integration initiatives. *Government Information Quarterly*, 24(4), 808-826.
- MARTÍNEZ-MANCILLA, Y. (2020). *Estrategia digital. Jalisco después del covid-19. En Jalisco a futuro 2018-2030*. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara. [https://www.jaliscoafuturo.mx/jalisco-despues-del-covid-19/estrategia-digital/#\\_ftn1](https://www.jaliscoafuturo.mx/jalisco-despues-del-covid-19/estrategia-digital/#_ftn1)
- MERGEL, I., Rethemeyer, R. K. e Isett, K. (2016). Big data in public affairs. *Public Administration Review*, 76(6), 928-937.
- NOVECK, B. S. (2015). *Smart citizens, smarter state: the technologies of expertise and the future of governing*. Harvard University Press.
- ORTEGA, J. y Pellegrin, L. (2019). *La inteligencia artificial y la educación superior*. ANUIES.
- Oxford Insights y C Minds. (2018). *Hacia una política de inteligencia artificial en México: aprovechar la revolución de IA*. British Embassy Mexico City/Oxford In-

- sights/C Mind. [https://docs.wixstatic.com/ugd/7be025\\_ba24a518a53a4275af4d7ff63b4cf594.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/7be025_ba24a518a53a4275af4d7ff63b4cf594.pdf)
- RUSSELL, S. y Norvig, P. (2016). *Artificial intelligence: a modern approach*. Pearson Higher.
- RUVALCABA-GOMEZ, E. A. (2023). Systematic and axiological capacities in artificial intelligence applied in the public sector. *Public Policy and Administration*, 0(0). SAGE Publications. <https://doi.org/10.1177/09520767231170321>.
- RUVALCABA-GOMEZ, E. A. y Cifuentes-Faura, J. (2023). Analysis of the perception of digital government and artificial intelligence in the public sector in Jalisco, Mexico. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0). SAGE Publishing. <https://doi.org/10.1177/00208523231164587>
- RUVALCABA-GOMEZ, E. A. y Garcia-Benitez, V. H. (2022). Analysis of artificial intelligence strategies: comparative study in national governments. En D. Valle-Cruz, N. Plata-Cesar y J. L. González-Ruiz (eds.), *Handbook of Research on Applied Artificial Intelligence and Robotics for Government Processes* (pp. 55-76). IGI Global.
- u-GOB. (2020). Reconocimientos especiales de los premios u-GOB 2020. <https://u-gob.com/reconocimientos-especiales-de-los-premios-u-gob-2020/>
- UN E-Government. (2020). *UN E-Government Survey 2020. Digital government in the decade of action for sustainable development*. United Nations E-Government Development Database.
- VALLE-CRUZ, D., Ruvalcaba-Gomez, E., Sandoval-Almazan, R. y Criado, J. (2019). A review of artificial intelligence in government and its potential from a public policy perspective. En Y. C. Chen, F. Salem y A. Zuiderwijk, *Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 91-99). Association for Computing Machinery.
- WIRTZ, B. W., Weyerer, J. C. y Geyer, C. (2018). Artificial intelligence and the public sector. Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 13(7), 1-20.



# El futuro de la burocracia

— David Gómez-Álvarez  
Azucena Salcido

## Introducción: inercia y cambio burocráticos

Imaginar el futuro de la política y, por extensión, del gobierno, supone repensar las reglas del juego democrático y del ejercicio del poder político, asumiendo que el país seguirá siendo una democracia al menos formal en los próximos treinta años. En cualquier caso, el futuro de la política y del gobierno pasa por una serie de leyes, instituciones y cultura políticas que delinearán eso que se conoce como régimen. Dicho de otra manera, el conjunto de reglas y prácticas políticas moldean en el tiempo los regímenes. A lo largo de la historia los regímenes políticos cambian tanto de fisonomía como de esencia constantemente, por lo que su futuro es por definición cambiante.

Imaginar el futuro de la burocracia supone, en cambio, repensar las estructuras del Estado moderno, que tienden a ser más estáticas e inerciales que la política como tal. A diferencia del régimen, que puede cambiar con una revolución, un golpe de Estado o de una elección a otra —dependiendo de la profundidad de las reformas políticas emprendidas—, la burocracia es más resistente al cambio. O mejor dicho, el aparato burocrático es más renuente a las transformaciones derivadas de los vaivenes de la política, pues una de sus características inherentes es la inercia institucional: la administración pública tiende a persistir en sus prácticas burocráticas, se sostiene sobre sus rutinas administrativas, procesos y conocimientos (Cejudo, 2020). Es una de sus cualidades o, si se prefiere, defectos más duraderos.

La burocracia resiste al tiempo y a las épocas, independientemente de la naturaleza del régimen de que se trate. En todos los regímenes, sin excepción, existe una burocracia. No importa si el régimen es estatista o liberal, democrático o autoritario, comunista o capitalista, existe una administración pública que sirve al Estado. Max Weber

argumentaba que la burocracia es la estructura que sostiene al Estado mismo. La burocracia es la materialización del Estado.

Los cambios políticos en la cúspide de la pirámide del Estado tardan en modificar su base, que es mucho más pesada y ancha. Esa rigidez acaso lo explica la existencia misma del Estado. De ahí la dificultad de prospectar su futuro sin regresar a su origen: a un cuerpo administrativo que ejecuta las directrices del gobierno. Luis F. Aguilar, un intérprete y traductor de Max Weber, afirmaba que la racionalidad burocrática es lo que le otorga viabilidad al Estado: sin ella, no habría coherencia ni estabilidad.

En las democracias contemporáneas, el componente burocrático ha sido un actor de reparto, poco reconocido, pero sin el cual no se explicaría su historia de éxito. Los países desarrollados, ya sea que transitaron de autoritarismos a democracias, de naciones preindustriales a industrializadas, lo han logrado, en buena medida, gracias a sus burocracias, que les permitieron construir Estados fuertes. No existe un solo gobierno importante en el mundo que no tenga tras de sí una burocracia que le dé soporte institucional.

Hoy en día, países tan disímbolos como la China comunista o la Inglaterra post-Brexit descansan en burocracias altamente profesionales que les permiten desplegar sus políticas públicas. A pesar de la variedad de regímenes que existen en el mundo, todos los países desarrollados cuentan con un cuerpo administrativo consolidado que les imprime estabilidad política y permite la gobernabilidad. Los aparatos burocráticos son, para decirlo en una nuez, el sostén de los Estados contemporáneos, independientemente de su signo político.

## Problemas críticos

### Federalismo fiscal y descentralización: fuera del centro

Resulta imposible imaginar el futuro de las administraciones públicas estatales sin hacer referencia a la administración pública federal. La suerte de las burocracias subnacionales está atada a la suerte de la burocracia nacional: lo que suceda en las próximas décadas en el ámbito nacional determinará, en gran medida, lo que ocurra en los niveles estatal y municipal. Aunque México sea un federalismo, lo cierto es que la alta dependencia de los estados respecto del centro les impide que puedan de-

sarrollarse como gobiernos plenamente soberanos. A pesar de la retórica descentralizadora, lo cierto es que el Gobierno de la República concentrará más funciones que le corresponderían a las entidades federativas. Al menos así ha sido la tendencia en las últimas décadas.

En un contexto de federalismo centralista como el mexicano, el futuro de la burocracia de un estado como Jalisco no será muy distinto que el del resto de administraciones públicas del país. En ese sentido, el futuro de la administración pública federal trazará la trayectoria de las burocracias estatales en cuanto a las transformaciones más significativas, aunque los estados podrían divergir antes que converger. En efecto, la diversidad regional y la desigualdad institucional entre entidades federativas podrían exacerbarse en las próximas décadas, lo cual generaría brechas que separen aun más los niveles de desarrollo de los estados del país.

Por su trayectoria y potencial, el estado de Jalisco sería uno de los estados que podría afianzar su posición avanzada en el tablero nacional. Excepto en cuestiones como justicia, seguridad y Estado de derecho, en el resto de los indicadores de Jalisco se ubica en el primer tercio de estados del país. En lo que se refiere a las capacidades institucionales del gobierno estatal, Jalisco es una de las entidades más desarrolladas. En particular, el Gobierno de Jalisco es uno de los más desarrollados, por lo que en las siguientes décadas habría que esperar que se mantenga la misma tendencia.

Sin embargo, desde hace algunos lustros, pero particularmente en lo que va de este sexenio, ha surgido un movimiento —desde luego impulsado desde el por partido en el Gobierno del estado— que pugna por la revisión del pacto fiscal, aduciendo que Jalisco merece un mejor trato de la Federación que se traduce en mayores transferencias fiscales. Esta iniciativa ha ido incorporando diversos sectores y actores locales que se han sumado al reclamo federalista, al punto de que se aprobó una legislación estatal que obliga al Ejecutivo del estado a revisar los términos del convenio de coordinación fiscal cada seis años. Aunque el estado por sí solo no tiene la facultad ni el poder para modificar el convenio, es alentador que exista la intención, al menos de una de las partes, de revisar la relación fiscal del estado con la Federación.

Más allá de distintos esfuerzos más retóricos que reales, como la consulta popular del pacto fiscal o las mesas de análisis del federalismo fiscal, lo cierto es que el Gobierno del estado, con el respaldo del Congreso local, ha emprendido una estrategia de revisión del federalismo

mexicano. Desde luego que para revisar el Sistema de Coordinación Fiscal mexicano se requiere del concurso de la mayoría de las entidades federativas y, sobre todo, del Gobierno federal. La Federación, como las sumas de los gobiernos federales y estatales, es la única instancia posible para modificar el pacto fiscal de México. Sin embargo, la resistencia del centro y la renuencia de los gobiernos estatales dificultan la revisión del sistema, que data de hace décadas.

No obstante, la insuficiencia presupuestal de la mayoría de los gobiernos estatales, sin importar el signo político de que se trate, tenderá a producir reclamos por mayores recursos. El desequilibrio fiscal provocará un reclamo federalista. En las décadas por venir probablemente se produzcan crisis fiscales, que obligarán al Gobierno federal a abrir la discusión en torno al pacto fiscal. En esa coyuntura, Jalisco sería uno de los estados con mayores capacidades institucionales para hacerse cargo de facultades tributarias, pues ya ha creado, al menos en la ley, un sistema recaudatorio propio. Si en los siguientes años Jalisco implementa un sistema estatal tributario estará en condiciones de reclamar no solo mayores transferencias fiscales, sino impuestos para recolectar.

Con un sistema propio de tributación, Jalisco podría no solo enfrentar en mejores condiciones posibles futuras crisis fiscales, sino, en tiempos de crecimiento, aumentar su recaudación tanto local como federal en el estado. El espacio fiscal para el estado, entendido como el potencial recaudatorio, es enorme, comenzando por el cobro de impuestos como la tenencia vehicular u otros tributos de origen estatal. Si Jalisco lograra revertir la alta dependencia fiscal respecto de la Federación, no solo contaría con mayores recursos propios, sino que estaría en condiciones más propicias para reclamar mayores recursos fiscales de la Federación. En la medida en que Jalisco haga un mayor esfuerzo fiscal, como la relación entre ingresos propios e ingresos totales, en esa misma medida podría ser una de las entidades federativas que logren aumentar su presupuesto fiscal en la República.

## Sostenibilidad y medioambiente: la escasez

La crisis climática que afecta al mundo entero se ha vuelto una prioridad de todos los gobiernos del orbe. Pese a todo, los gobiernos nacionales no podrán enfrentar los efectos del cambio climático por sí solos, sino que tendrán que involucrar a todos los gobiernos subnacionales. En el

caso de México, el Gobierno federal no cuenta con las capacidades institucionales suficientes para hacer frente a todos los efectos de la crisis medioambiental, que van desde la escasez del agua hasta la deforestación, pasando por inundaciones, incendios, sequías y muchos otros eventos climáticos anómalos.

En ese sentido, los gobiernos estatales tendrán que implicarse de lleno en la mitigación de los efectos del cambio climático, pues serán las autoridades regionales o locales las afectadas directamente. Hasta hace no mucho, los asuntos relacionados con el medio ambiente eran responsabilidad casi exclusiva del Gobierno federal. De manera residual, casi simbólica, los estados coadyuvaban con el Gobierno federal. Con la aceleración de los efectos de la crisis climática, los gobiernos estatales están teniendo que atender asuntos que antes prácticamente no atendían. Este involucramiento acelerado ha obligado al Gobierno del estado a crear áreas que no existían, como la Agencia Estatal de Energía, y ampliar otras ya existentes.

De acuerdo con la literatura sobre administración pública, las burocracias tenderán a volverse más sostenibles en sí mismas y más orientadas a la sustentabilidad. Eso significa que las administraciones públicas se tornarán más ecológicas, reduciendo su huella de carbón, al mismo tiempo que ampliarán sus áreas administrativas encargadas del medio ambiente. En ese sentido, el Gobierno de Jalisco tenderá a tomar medidas que afecten la configuración de la administración pública estatal, como por ejemplo la cogeneración de energías renovables en sus instalaciones, la sustitución de sus flotillas de vehículos por no contaminantes, la optimización de insumos de sus oficinas, entre muchos otros cambios. La administración pública estatal tendrá que reformarse para adaptarse a las exigencias del cambio climático, obligando paulatinamente al resto de administraciones públicas del estado a que hagan lo propio. Se exigirá que los gobiernos sean modelo de referencia en las transformaciones institucionales y organizacionales que contribuyan a la mitigación climática.

Al mismo tiempo, la tendencia de las burocracias subnacionales será hacia la creación, ampliación y consolidación de las áreas administrativas responsables de la gestión de los recursos naturales, la mitigación de los efectos del cambio climático y la seguridad humana y alimentaria. Las administraciones públicas locales tendrán que convertirse en agentes responsivos frente a las emergencias derivadas de la crisis climática que afecte a la población.

## Metropolización y ciudades: nuevos gobiernos metropolitanos

La división político-administrativa del país cambiará cuando la realidad rebase por completo a los municipios. El municipio, como institución, terminará transformándose en una demarcación más flexible que le permita tener viabilidad frente a los crecientes retos de los servicios públicos municipales. Muchos municipios desaparecerán, se fusionarán o se transformarán en nuevas demarcaciones administrativas, como una estrategia que les permita atender las demandas sociales de sus localidades. Esto será particularmente cierto en las ciudades, donde los gobiernos municipales tenderán a fusionarse para convertirse en gobiernos metropolitanos.

En el caso del Área Metropolitana de Guadalajara, la creación de un gobierno metropolitano será antes que en el resto de las ciudades del estado, donde los municipios históricos conservarán funciones de representación política pero cederán sus atribuciones de gestión de servicios públicos (Ramió, 2015). Se constituirán instancias supramunicipales que atiendan las demandas sociales no solo de la ciudad, sino de la región metropolitana, lo que provocará una demanda de mayor involucramiento social y una transformación de la representación social. La Guadalajara metropolitana será una ciudad que gravite en torno al doble de los municipios que hoy contiene, por los fenómenos de conurbación, *commuting* e integración.

## Desarrollo social y humano: los nuevos retos demográficos

En un futuro cercano el bono demográfico será historia. Hacia 2050 la población de México se habrá estabilizado en cerca de 150 millones de habitantes, con una pirámide poblacional cuasi invertida por el envejecimiento. El estado de Jalisco alcanzaría casi los diez millones de habitantes según estimaciones oficiales. Este cambio demográfico obligará a los gobiernos del país a responder a muchos retos sociales nuevos, aunados a los ya existentes. Las demandas sociales por servicios públicos se dispararán exponencialmente en el país, no solo en términos de su volumen sino en su diversidad y complejidad. Los gobiernos no solo tendrán que combatir la pobreza, que quizá pueda reducirse pero no erradicarse por completo, sino que tendrán que atender un conjunto de demandas sociales que resulten del envejecimiento demográfico, como los cuida-

dos, y cuestiones de salud emocional, así como enfermedades mentales, cuestiones hoy poco entendidas y menos atendidas. Las desigualdades, en plural, serán otro de los mayores retos del gobierno del futuro, pues los avances tecnológicos, aunados al inequitativo desarrollo económico, ensancharán las brechas sociales y económicas entre los mexicanos. México será un país más desigual y, por ende, Jalisco también.

Este reto nacional implicará un esfuerzo monumental de todos los gobiernos, donde los estados jugarán un papel clave en la contención de las demandas sociales en sus regiones y localidades. Los gobiernos estatales enfrentarán los efectos de la desatención del Gobierno federal, que se verá rebasado en sus capacidades de respuesta. En ese sentido, la tendencia será hacia la creación y ampliación de las áreas de la administración pública estatal que atiendan este tipo de demandas sociales y provean este tipo de servicios públicos. Será tal la demanda social agregada, que el déficit de atención de las administraciones públicas del país será enorme, provocando que se genere una oferta de servicios por el sector privado ante la insuficiencia del Estado mexicano para atender las cuestiones sociales.

## Inteligencia artificial y automatización: la apuesta futura

Desde los primeros intentos de la implementación de los principios de la Nueva gestión pública (NGP) en las administraciones públicas en México hace más de tres décadas y de las primeras nociones del gobierno digital y el gobierno electrónico, hasta el presente los resultados y avances son diferenciados. Mientras que en términos de modelos de gestión pública se han incluido cuestiones como la Gobernanza o el Nuevo Servicio Público, al menos discursivamente, en relación con la tecnologización de los servicios públicos y de diferentes procesos políticos y administrativos aún queda mucho por avanzar.

Mientras que la tecnología avanza y genera tanto innovadoras soluciones a problemas o necesidades de la vida cotidiana y hasta genera otras que no conocíamos, y mientras que a la par surgen más aplicaciones, los servicios bancarios y financieros se digitalizaron y podemos resolver casi todos los aspectos de nuestra vida desde nuestro celular, tableta o computadora, las administraciones públicas y sus burocracias en México parecen seguir en aquella época de la incipiente NGP, discutiendo sobre si digitalizar ciertos documentos o convertir servicios de alta demanda para proveerlos en línea.

En Jalisco, diversos trámites de alta demanda, como renovación de licencias, certificados de nacimiento y trámites relacionados con el registro civil, padrón y licencias o acceso a la justicia continúan sin ser totalmente digitales. Esto por detrás de otros estados en los que diversos trámites ya son por completo en línea y a pesar de haber pasado por la pandemia por la covid-19, que se convirtió en un impulso para hacer disponibles en formato digital diversos trámites y servicios.

El reto en el futuro ya ni siquiera será sobre si los trámites, servicios y procesos administrativos e incluso políticos serán en línea, sino que la inteligencia artificial (IA) y la automatización como formas de suplir las funciones que realiza una persona o varias por uno o diversos programas se utilizarán para tomar decisiones y proveer bienes y servicios públicos, así como resolver los problemas que aquejan a la sociedad. Decisiones como las de compras o adquisiciones públicas, obra pública e inversión en infraestructura podrían ir más allá de las compras o contratos abiertos o *blockchain*, para convertirse en totalmente automatizadas, permitiendo que quizá se eliminen el engaño, el fraude, los sobornos y la corrupción, siempre y cuando la programación y los algoritmos utilizados no sean corrompidos de origen.

La IA y la automatización no solo supondrán un beneficio, ahorros y reducción de la corrupción, sino que también se podrían traducir en una reducción del aparato burocrático al permitir la fusión de áreas, dependencias, procesos, trámites, así como la eliminación de puestos y burócratas, no solo en las áreas administrativas, sino también en la procuración e impartición de justicia, los procesos legislativos y hasta la política.

## Evolución y escenarios para el año 2050

### Escenario 1: tendencial

Después de las elecciones presidenciales de 2024, Morena se consolidó como la primera fuerza política del país: no solo ganó la Presidencia, sino que también obtuvo la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, además de siete de las nueve gubernaturas en el mismo proceso electoral. Jalisco, junto con Guanajuato, se mantuvieron como bastiones de la oposición. Morena logró alcanzar casi la totalidad de las gubernaturas en los siguientes sexenios, refrendando su carácter de partido hegemónico.



Durante la siguiente década, y hasta las elecciones presidenciales de 2036, Morena se mantuvo en el poder a nivel federal y en la mayoría de los estados de la república. Con su retórica populista y su amplia base popular, cimentada en la entrega de apoyos económicos en forma de programas sociales, este partido logró ganar tres elecciones presidenciales consecutivas, algo que no se había visto desde los tiempos del priismo hegemónico de la segunda mitad del siglo XX.

Para toda una generación de mexicanos, en la mayoría del país no se conoció otro partido y otro proyecto político que no fuera Morena. Tres sexenios más tarde, sin embargo, tras el desgaste del partido en el poder, el otrora partido hegemónico fue perdiendo bastiones hasta perder el poder. Como resultado de una serie de descontentos y protestas en distintas zonas y ciudades del país debido a las malas gestiones, a la falta y deficiencias en los servicios públicos básicos, a la precariedad de las condiciones de trabajo y bajos sueldos, al aumento de la pobreza y la desigualdad, y al incremento de la violencia y la delincuencia, que nunca terminaron de resolverse del todo, Morena fue perdiendo elecciones.

La debacle del régimen morenista se explica en gran medida por su modelo de gestión pública y visión de la burocracia, desde su primer sexenio la autoproclamada Cuarta Transformación dejó claro que estaba en contra de los llamados tecnócratas, es decir, aquellos servidores públicos que tuvieran una formación altamente técnica, principalmente en universidades extranjeras o con estudios de posgrado y asociados al modelo económico neoliberal. Asimismo, se favorecían la lealtad y otras cualidades como ser honesto antes que la preparación o capacidad para ejercer cualquier cargo en la administración pública. Este sesgo en la administración pública federal y en la mayoría de los estados provocó una erosión en las capacidades institucionales de los gobiernos del país.

Esta visión sobre cuáles tenían que ser los requisitos para ocupar cualquier cargo público o posición dentro de la burocracia mexicana fue minando lo que se había construido durante las décadas anteriores a este modelo, en el que se buscaba contar con una administración pública eficiente, eficaz, preparada, orientada a metas y resultados, esto mediante esfuerzos por consolidar servicios profesionales de carrera en diversas áreas del Gobierno, como en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) o la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), que fueron desmantelados.

Con el paso de los años, los burócratas pasaron a ser personas que eran caracterizadas por ser obedientes y leales al régimen, pero poco

capacitados para ejercer las funciones de los cargos que desempeñaban, esto se tradujo en una crisis de gobernabilidad dado que el Gobierno federal fue cada vez más incapaz de realizar sus funciones y así cumplir con su mandato legal y con lo que la población esperaba como resultados. Esto significó un problema mayor en los gobiernos estatales, pero aun más sobre aquellos que eran gobernados por la oposición al régimen, dado que se rehusaban a replicar esta visión clientelar y sumisa de la administración pública.

Jalisco se convirtió hacia el 2050 en una suerte de refugio o santuario de los burócratas profesionales, lo cual significó una presión adicional sobre las capacidades del Gobierno para soportar a tal número de servidores públicos altamente capacitados, pero al mismo tiempo consolidó a una administración preparada para afrontar los retos, como la reconfiguración de las ciudades metropolitanas, la escasez de recursos naturales, las crisis medioambiental, la desigualdad socioeconómico o la inseguridad pública. Jalisco fue uno de los estados que se benefició de la desinstitucionalización de la administración pública federal.

Hacia finales del sexenio del gobernador Enrique Alfaro Ramírez (2018-2024) la población era de poco más de ocho millones de habitantes (INEGI, 2021a) y el número de servidores públicos total era de alrededor de 230 302 (INEGI, 2021b, c, d, y 2022a, b, c); 148 244 en el Poder Ejecutivo, 3 163 en el Poder Judicial, 928 en el Poder Legislativo y 77 572 en los municipios. Este número de servidores públicos mantuvo un ritmo de incremento superior en términos proporcionales que la población, que pasó de 8 348 151 en 2020 a 9 740 860 en 2050. En gran medida esto se explica porque Jalisco se convirtió en un polo de atracción para servidores públicos despedidos de la administración pública federal, dado que la visión del Gobierno federal era expulsar a los servidores públicos capacitados y sustituirlos con militantes de partido y personas leales, provenientes de sus bases, como estrategia de empleo. Fue hasta finales de los años cuarenta del siglo XXI que la población comenzó a estabilizarse, en gran medida debido a las altas tasas de infertilidad, la no fecundidad y la inversión de la pirámide poblacional, lo cual también significó una estabilización de la burocracia local a pesar de la alta demanda insatisfecha en cuanto a los servicios públicos.

Estos incrementos poblacionales antes de la estabilización trajo como resultado una burocracia más obesa para el Gobierno de Jalisco y a la vez más vieja, en el sentido de que dichos burócratas rebasaban los cincuenta años de edad, lo que condujo a un reto mayúsculo para el

sistema de pensiones de Jalisco, ya que la capacidad de dicha institución para pagar las pensiones de los trabajadores se encontraba rebasada desde la segunda década del siglo XXI, lo cual puso a decenas de miles de trabajadores del Gobierno en una posición de no jubilarse con tal de mantener sus puestos y sueldos. Esto supuso también un deterioro de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

El resultado hacia el 2050 de esta situación fue la reducción del aparato gubernamental, ya que con el paso del tiempo dichos trabajadores fueron falleciendo y no existieron jóvenes o más personas de menor edad que los suplantarán, por lo que se redujo el número total de burócratas, lo que llevó a nuevos retos sobre el cumplimiento de las funciones del Gobierno y la provisión de servicios a una población también altamente envejecida. Esta época de envejecimiento demográfico también supuso el achicamiento de la burocracia.

La administración pública estatal y los gobiernos municipales, sobre todo del Área Metropolitana de Guadalajara, se enfrentaron durante estos años a presiones presupuestales para mantener las nóminas de los servidores públicos, que iban en aumento a la par de la demanda de provisión de bienes y servicios públicos ante la escasez de los mismos, como el agua, y la incapacidad operativa, económica y administrativa para satisfacer las demandas de toda la población. Esto orilló a los gobiernos a simplificar la administración mediante la digitalización de más trámites y servicios, pero a la vez fueron renuentes a utilizar nuevas tecnologías como la IA o la automatización y continuaron descargando la mayor parte del trabajo en personas dado que se contaba con un alto número de burócratas que era imposible reducir por cuestiones sindicales, político-partidistas y de derechos laborales.

## Escenario 2: deseable

El proceso electoral de 2024 pasó a la historia como altamente competitivo y de sorpresas. Durante los años anteriores a la elección se creía que Morena tenía todos los elementos para asegurar el triunfo en la Presidencia y en los nueve estados que hubo elecciones para gobernadores. Sin embargo, desde las precampañas surgieron sorpresas y la oposición logró consolidar un candidato que logró aglutinar el descontento de millones de ciudadanos con los resultados del gobierno de López Obrador, sobre todo en materia de inseguridad, salud y falta de oportunidades. Morena ganó la Presidencia por un escaso margen de apenas un punto

porcentual, lo que llevó la contienda electoral a los tribunales; finalmente el fallo fue para el oficialismo, consolidando al obradorismo en el Gobierno federal. Sin embargo, la oposición ganó la mayoría en ambas cámaras, lo cual permitió que se produjera un gobierno dividido donde el Poder Ejecutivo perdió el control del Legislativo.

En Jalisco, el partido en el poder también ganó las elecciones, después de un desgaste de casi una década, pero perdió la mayoría en el Congreso local. La popularidad del nuevo partido en el poder no se explicaba bajo la misma lógica clientelar de apoyos mediante programas sociales, sino por el hartazgo de los ciudadanos jaliscienses ante los resultados en materia de seguridad, provisión de servicios públicos básicos, movilidad, desapariciones y los altos costos de la vivienda y las rentas por la especulación inmobiliaria. Movimiento Ciudadano (MC) gobernó Jalisco hasta el 2030, pero sin una mayoría legislativa, fue remplazado por Morena, que gobernó el estado durante los años treinta con una lógica distinta al de su predecesor en la Presidencia de la República.

Estos gobiernos sentaron las bases de una administración pública más eficaz, orientada a resultados pero con un aspecto distinto, cercana a los ciudadanos y sus problemáticas. Fue atinada al combinar dos elementos clave, la profesionalización de sus servidores públicos junto con la ciudadanización de las políticas y programas públicos. Durante esa época se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de Jalisco y sus Municipios, así como su reglamento, y se creó el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos, el cual cumplió veinte años en 2050, consolidando una estrategia de largo plazo que consideraba aspectos como las designaciones, el ingreso, promoción, capacitación, permanencia, separación y jubilación de los burócratas para todos los puestos públicos, en lo que se consideró una reforma de gran calado que tomaba en cuenta las previsiones sobre el aumento poblacional y el envejecimiento de las personas habitantes del estado. Jalisco se convirtió en un referente nacional en administración pública.

Además de estas reformas se dieron otros avances en lo que se conoció como el programa “La administración pública del siglo XXI”, se reevaluaron las funciones de los distintos órdenes de gobierno en el estado, las dependencias, los organismos e instituciones de las administraciones públicas estatal y municipales. Se reorientaron las funciones de los distintos entes gubernamentales bajo una lógica de transversalidad y horizontalidad de los problemas públicos y trabajo sistémico entre dichos entes, con tal de atender los problemas públicos desde una visión

multidimensional. Esto provocó un rediseño de los presupuestos no por ente público sino por problemas y programas y de los mandatos legales de las instituciones gubernamentales.

Asimismo, se transitó a un modelo híbrido del servicio público en el que muchas áreas, sobre todo aquellas de carácter técnico, comenzaron a operar remotamente y solo aquellas de atención a los ciudadanos quedaron de forma presencial, flexibilizando los esquemas laborales, promoviendo la salud mental de los burócratas, contribuyendo al medio ambiente y generando ahorros de gastos operativos. Además de esto, hacia la tercera década del siglo XXI se aprobó a nivel nacional la jornada laboral de cuatro días, con tres días de descanso, y se ampliaron otros derechos laborales que también incluyeron a los servidores públicos.

La digitalización de la burocracia, de los trámites, servicios, archivos y procesos administrativos y de gestión dio paso a una burocracia en línea y conectada, en la que se aprovecharon las tecnologías, aplicaciones y *software* disponible para crear soluciones que mejoraron la eficiencia y eficacia gubernamental, esto les permitió a los ciudadanos una autogestión de los servicios que más utilizan, así como dar seguimiento a reportes y denuncias. Aunado a esto, se dio paso a la IA en procesos como compras, licitaciones y obras públicas, seguridad pública y soluciones para distintas problemáticas, así como la automatización de un sinnúmero de procesos administrativos sobre todo en áreas de procuración e impartición de justicia.

### Escenario 3: catastrófico

En los últimos treinta años, México ha vivido uno de los gobiernos autoritarios, populistas y conservadores más eficaces en América Latina. La intromisión de Andrés Manuel López Obrador en la elección de 2024 marcó el inicio del gobierno de casi treinta años de Morena, en el que el expresidente fue el hombre fuerte del país. López Obrador gobernó, por medio de varios presidentes que impuso, hasta su muerte en 2034. Para entonces y hasta ahora el poder de los militares se acrecentó a tal grado que tienen el control de la mayoría de las actividades estratégicas del Gobierno y mantienen un control político y social rígido. Esto comenzó desde el primer periodo de López Obrador en 2018, cuando se duplicó el presupuesto a las Fuerzas Armadas y se les encomendaron cientos de responsabilidades civiles. Los poderes Legislativo y Judicial están

totalmente supeditados al Ejecutivo y los organismos constitucionales autónomos fueron eliminados, de suerte que el control político del aparato burocrático es totalmente centralizado.

La burocracia, como se conoció hacia finales del siglo XX y principios del XXI, dejó de existir cerca del 2030, después de despidos masivos de funcionarios y la pauperización de la burocracia. El régimen fue sustituyendo a los servidores públicos por los servidores de la nación, reemplazando a los funcionarios técnicos por gestores leales. El Gobierno está desde entonces en manos de personas cuyas principales cualidades son la obediencia y la austeridad. Los valores que rigen a la burocracia, así como sus objetivos tienen que ver con mantener al partido hegemónico en el poder; esto se logró mediante estrategias de restricción de ingresos, prohibiciones laborales y presión política.

La educación se convirtió en el brazo adoctrinador del régimen, impartiendo contenidos incorrectos e imprecisos en todos los niveles educativos, se restringió el acceso a ciertos contenidos de internet y cualquier forma de comunicación que permitiera refutar la información provista desde el poder. Desapareció el fomento a las ciencias por ser consideradas neoliberales, al servicio del capitalismo. La investigación científica se redujo fuera y dentro del sector público, acentuando la dependencia tecnológica del país, algo contrario al ideal de una soberanía científica del país.

La burocracia se enfocó desde entonces al reparto masivo, en todos los rincones del país, de transferencias económicas mediante programas sociales, los cuales pasaron a ser la principal fuente de ingresos entre la población más pobre, dado que durante estas tres décadas desapareció la inversión extranjera directa, se perdieron millones de fuentes de empleo y decenas de miles de empresas cerraron. El desempleo aumentó exponencialmente, de suerte que el Gobierno también se convirtió en un empleador central de la economía. Las principales fuentes de ingresos del Gobierno para mantener dichos programas son la explotación de los recursos naturales y minerales, dado que esta estrategia terminó con el petróleo en la mitad de la década de los años treinta.

Jalisco es gobernado por Morena desde 2030, año en el que el partido en el poder consolidó la mayoría de estados bajo su égida. La hegemonía se había logrado en 2027 con los estados de San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León, Chihuahua y Aguascalientes. Jalisco fue de los estados más afectados con la caída de la inversión extranjera directa, ya que se perdieron empleos y esto hizo dependientes a cientos de miles de personas

de los programas sociales. La burocracia en Jalisco adoptó los valores y objetivos de la administración pública federal, y desde entonces se opera en un sistema altamente centralista en el que los gobernadores y las administraciones públicas estatales, así como los municipios, siguen órdenes de manera estricta desde el poder central. Los estados pasaron de ser relativamente autónomos a una suerte de dependencias federales encargadas de la implementación de los programas sociales y de seguridad del Gobierno de la República.

Ante la incapacidad de los gobiernos en el estado de proveer los servicios públicos de manera oportuna y eficaz, distintas zonas del Área Metropolitana de Guadalajara que existían a principios del siglo XXI desaparecieron, debido a que los efectos del cambio climático terminaron con ellas y no pudieron ser reconstruidas ante la crisis de ingresos estatales por la caída en los empleos y el centralismo fiscal y económico. En el 2050 solo pueden acceder a servicios públicos de manera completa aquellos que pertenecen a la élite en el poder y en segundo lugar los servidores de la nación, ya que no existe agua suficiente, drenajes, alcantarillados, vivienda y alimentos para todos los demás.

## Conclusiones y recomendaciones de política

Como uno de los pilares del Estado moderno, la administración pública es un elemento constitutivo de la gobernabilidad futura. En los ejercicios de prospectiva se suele dejar de lado a la burocracia, pues se asume que por su carácter estable se comportará de la misma forma. En efecto, las burocracias tienden a mantenerse en el tiempo relativamente estables, a pesar de los vaivenes políticos o de las coyunturas históricas.

Sin embargo, la alta estabilidad institucional de las burocracias no es estática. También las administraciones públicas cambian en el tiempo. En el caso mexicano, el cambio burocrático será menos pronunciado y más lento que el cambio político, pero se producirá un cambio profundo en la administración pública. Ese cambio, que ocurrirá a nivel nacional, se reproducirá en cascada en todos los órdenes de gobierno de forma paulatina pero constante. El cambio político, que supondrá alternancias y regresiones democráticas, permeará en todas las burocracias del país.

En ese sentido, Jalisco no será la excepción ni se mantendrá al margen del cambio político del país. La administración pública estatal amortiguará los vaivenes políticos, pero no podrá contener los cambios de la

nueva realidad política nacional. Sobre todo, porque la administración pública estatal, como las de los demás estados del país, es una burocracia poco institucionalizada. Al no existir un servicio civil de carrera, ni una cultura política administrativista, la burocracia es particularmente vulnerable a los embates desde el poder político. Esta fragilidad institucional hace de la administración pública un atractivo botín político de los partidos políticos y grupos de poder.

La captura de las instituciones públicas, la corrupción política, la partidización de la vida pública, la politización de los servidores públicos son algunas de las amenazas externas a la burocracia. La pauperización de los salarios públicos, los límites al derecho a la sindicalización y la defensa del empleo público, la restricción de derechos, beneficios y condiciones laborales de los funcionarios públicos son algunas de las amenazas internas a la burocracia. Por ambos frentes, el interno y el externo, la administración pública está bajo permanente acecho. El futuro de la administración pública no es promisorio, aunque acaso esperanzador, en el sentido de que siempre existirán funcionarios íntegros, comprometidos y competentes que hagan correctamente su trabajo pese a las condiciones adversas. El servicio público es una vocación, no solo una institución.

ChatGPT (2023) sobre el futuro de la burocracia en Jalisco:

Puedo mencionar algunas consideraciones generales que podrían afectar la burocracia en Jalisco en el futuro:

**Desarrollo económico y tecnológico:** el futuro de la burocracia en Jalisco podría estar influenciado por el desarrollo económico y tecnológico de la región. Si continúa creciendo como un importante centro industrial y tecnológico, es posible que se requieran mejoras en la administración pública para adaptarse a las necesidades cambiantes.

**Políticas y liderazgo:** las políticas gubernamentales y el liderazgo en Jalisco serán determinantes para el futuro de la burocracia. Los enfoques hacia la transparencia, la modernización y la lucha contra la corrupción podrían tener un impacto significativo en la forma en que funciona la administración pública en el estado.

**Participación ciudadana:** la participación ciudadana y la demanda de una administración más eficiente y transparente podrían influir en los esfuerzos para mejorar la burocracia en Jalisco. Los ciudadanos y la sociedad civil pueden ejercer presión para impulsar reformas y cambios en la administración pública.



Colaboración y descentralización: la colaboración entre diferentes niveles de gobierno y la descentralización de ciertas funciones administrativas podrían ser factores importantes para mejorar la burocracia en Jalisco y acercar los servicios gubernamentales a las comunidades locales.

Desafíos específicos: al igual que en otros lugares, Jalisco puede enfrentar desafíos específicos relacionados con la corrupción, la burocracia excesiva y la falta de eficiencia en los trámites administrativos. Identificar y abordar estos problemas será fundamental para mejorar la gestión pública en el estado.

Es importante tener en cuenta que el futuro de la burocracia en Jalisco dependerá de una serie de factores internos y externos que puedan surgir después de septiembre de 2021. Para obtener información más actualizada sobre este tema, te recomendaría buscar fuentes confiables y actualizadas relacionadas con el gobierno y la administración pública en Jalisco, México.

## Referencias

- CEJUDO, G. M. (2020) [2016]. *Democracia y burocracia*. (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 35). Instituto Nacional Electoral. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-35.pdf>
- INEGI. (2021a). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>
- INEGI. (2021b). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Tabulados>
- INEGI. (2021c). *Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales 2021*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnple/2021/>
- INEGI. (2021d). *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2021*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cntaipdpe/2021/>
- INEGI. (2022a). *Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2022*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnge/2022/>
- INEGI. (2022b). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2022*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2022/>
- INEGI. (2022c). *Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2022*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cndhe/2022/>
- Instituto de Información Estadística y Geografía del Estado de Jalisco. (2018). *Resultados para Jalisco de las Proyecciones de la Población de México y las*

- Entidades Federativas 2016-2050*. <https://ieeg.gob.mx/strategos/resultados-para-jalisco-de-las-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-las-entidades-federativas-2016-2050/#:~:text=100%20del%20femenino,-Se%20espera%20que%20para%202030%20Jalisco%20tenga%209%20millones%20103,9%20millones%20740%20mil%20860>.
- OpenAI. (2020). *Language models are few-shot learners*. ChatGPT (versión 3.5). Openai.com. <https://chat.openai.com/>
- OpenAI. (2023). *El futuro de la burocracia en México y Jalisco*. ChatGPT (versión 3.5). Openai.com. <https://chat.openai.com/c/2a23df48-6c0e-407d-b469-c2a8310bbb96>
- RAMÍO, C. (2015). *La administración pública del futuro*. GIGAPP. <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/2050>
- RAMOS, C. y Guy Peters, B. (2021). Presente y futuro de la administración pública en América Latina. *Estado Abierto. Revista Sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/266>

Avilés González, César Omar, autor, coordinador general.

Jalisco a futuro 2050 / textos César Omar Avilés González, Adrián Acosta Silva, Sandra Judith Gómez González... [et al.]; coordinación general César Omar Avilés González ; coordinación académica y edición Adrián Acosta Silva, Sandra Judith Gómez González. – 1a ed. – Guadalajara, Jalisco: Editorial Universidad de Guadalajara: Universidad de Guadalajara. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED), 2024.

3 v.: il. col.; 16.5 x 22.8 cm.

Contenido: v.1 Jalisco hoy. – v.2 Jalisco mañana. – v.3 El futuro de los jaliscienses: imágenes, percepciones, expectativas.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-581-189-5

1. Jalisco-Política y gobierno-Siglo XXI 2. Jalisco-Condiciones sociales-Siglo XXI 3. Jalisco-Condiciones económicas-Siglo XXI I. Acosta Silva, Adrián, autor, coordinador académico y edición. II. Gómez González, Sandra Judith, autor, coordinador académico y edición III. t. IV. Jalisco hoy (v.1) V. Jalisco mañana (v.2) VI. El futuro de los jaliscienses (V.3).

306.097 235 021 J21 2024 CDD21

HC137.J2 .J21 2024 LC

KNV Thema

**Coordinación editorial**

Iliana Ávalos González

**Jefatura de diseño**

Paola Vázquez Murillo

**Cuidado editorial**

Iliana Ávalos González, Sofía Rodríguez Benítez,  
Luisa Isaura Chávez García, Fernanda H. Orozco,  
Angélica Maciel

**Diseño de portada**

Iordan Montes

**Diagramación**

Javier Salazar Acosta

**Jalisco a futuro 2050. Jalisco mañana**

se terminó de editar en mayo de 2024  
en las oficinas de la Editorial Universidad de Guadalajara,  
Ing. Hugo Vázquez Reyes 39, interior 32-33,  
C.P. 45150, Zapopan, Jalisco.



Jalisco a Futuro es un proyecto emblemático centrado en la elaboración de estudios prospectivos, que diagnostican problemáticas sustantivas y sugieren posibles soluciones para impulsar el desarrollo del estado de Jalisco. Desde su origen, hace más de dos décadas, este proyecto tiene como propósito analizar los escenarios que a partir del presente vislumbran el futuro considerando distintos ejes estratégicos: prosperidad y bienestar; cohesión social para el desarrollo; seguridad pública y justicia penal; sustentabilidad, población y territorio; gobierno eficiente y política democrática; y ciencia, tecnología e innovación.

*Jalisco a futuro 2050* convoca a un conjunto de expertos, que utilizando herramientas de las ciencias sociales contemporáneas para obtener una perspectiva de análisis desde un enfoque de política pública, nos comparten sus puntos de vista y nos invitan a reflexionar sobre los principales problemas, logros y desafíos de Jalisco.

*Jalisco mañana* involucra a especialistas de distintas áreas, a ciudadanos y líderes gubernamentales en una reflexión profunda de los desafíos sociales actuales, desde una perspectiva de política y acción pública. Los autores exponen en esta obra distintos escenarios desde el estudio prospectivo y presentan sus respectivos resultados acerca del futuro de esta entidad.



CENTRO DE ESTUDIOS  
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO



EDITORIAL  
UNIVERSIDAD  
DE GUADALAJARA

