

Jalisco a medio camino

The background features a dark teal color with a stylized map of Jalisco in a lighter shade. To the right of the map is a silhouette of a tree. At the bottom, there is a bar chart with vertical bars of varying heights.

**BALANCE PARCIAL
2018-2022**

**VOLUMEN II. INSTITUCIONES
Y ACTORES POLÍTICOS
ESTATALES**

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

1. Poderes públicos

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

800 páginas: ilustraciones; 23 cm.

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

ISBN obra completa 978-607-571-848-4

ISBN volumen II 978-607-571-851-4

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

354.7235 .J21 v.2 CDD21

HC137 .J2 .J21 v.2 LC

KNV Thema

Jalisco a medio camino

**BALANCE PARCIAL
2018-2022**

**VOLUMEN II. INSTITUCIONES
Y ACTORES POLÍTICOS
ESTATALES**



Ricardo Villanueva Lomelí
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

Carlos Iván Moreno Arellano
**Coordinación General Académica
y de Innovación**

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

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

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial

D.R. © 2023, Universidad de Guadalajara

20 EDITORIAL
**UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA**

José Bonifacio Andrada 2679
Colonia Lomas de Guevara
44657 Guadalajara, Jalisco

01 800 834 54276
www.editorial.udg.mx

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

Febrero de 2023

Hecho en México
Made in Mexico



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

TR/NSVERS/L
Incidencia estratégica en políticas públicas

David Gómez-Álvarez
Dirección Ejecutiva

Paula Solange González Neri
Coordinación de Administración y Finanzas

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

Ariadna Leñero Gómez
Coordinación de Comunicación y Diseño

Felipe Medel Terrones
José Miguel Castro Camarena
Coordinación de Investigación

David Ricardo González Ruiz
Coordinación de Análisis Estratégico

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

DOI capítulo "Poderes públicos": <https://doi.org/10.32870/9786075718545.v02.e01>
DOI volumen II: <https://doi.org/10.32870/9786075718545>

Jalisco a medio camino

**BALANCE PARCIAL
2018-2022**

**VOLUMEN II. INSTITUCIONES
Y ACTORES POLÍTICOS
ESTATALES**



CUCEA
El mejor lugar para el talento

20 EDITORIAL
UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA

TR/NSVERS/L
Incidencia estratégica en políticas públicas

Primera edición, 2023

Coordinación

David Gómez-Álvarez Pérez
Mónica Montaña Reyes
Ruth Elizabeth Prado Pérez

Gestión de contenidos

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

Prefacio

María Marván Laborde

© Textos

Adrián Acosta Silva
Adriana Rocío Fernández Amaro
Alberto Arellano Ríos
Alberto Bayardo Pérez Arce
Alfonso Hernández Valdez
Ana Fátima López Iturriz
Andrea Bussoletti
Anna Karolina Chimiak
Carlos Javier Aguirre Arias
David Gómez-Álvarez Pérez
David Pérez Rulfo Torres
David Ricardo Flores González Ruiz
Diego Petersen Farah
Dolores del Carmen Chinas Salazar
Eduardo Rosales Castellanos
Enrique Francisco Toussaint Orendain
Francisco de Jesús Aceves González
Humberto Darwin Franco Mígues
Jaime Barrera Rodríguez
Jaime Severino Romo
Jorge Federico Eufrazio Jaramillo
Jorge Igor Israel González Aguirre
Jorge Ramírez Plascencia

José Bautista Farías
José de Jesús Ibarra Cárdenas
José Rubén Alonso González
Julio Alejandro Ríos Gutiérrez
Laura Aritmética Jaime Oliver
Laura Ofelia Castro Golarte
Lucía Almaraz Cázares
Manuel Baeza Sánchez
Marco Antonio Cortés Guardado
Melissa Amezcua Yépiz
Mónica Montaña Reyes
Omar Esteban Macedonio Maya
Paul Alexander Alcántar Arteaga
Roberto Castelán Rueda
Rocío del Carmen Morgan Franco
Ruth Elizabeth Prado Pérez
Rutilo Tomás Rea Becerra
Sonia Serrano Íñiguez
Susana Ochoa Chavira
Ulises Vargas Gutiérrez
Virginia Romero Jiménez
Yasodhara Silva Medina

Coordinación editorial

Iliana Ávalos González

Jefatura de diseño

Paola Vázquez Murillo

Cuidado de la edición, formación y diseño

Iliana Ávalos, Martín Martínez, Nancy Santana,
Mariana Hernández, Carlos Ocádiz, Sofía
Rodríguez, Mario Díaz, Fernanda Hernández,
Iordan Montes, Javier Salazar, Melissa Álvarez

Índice

Prefacio 13

María Marván Laborde

Estudio introductorio: instituciones
políticas estatales 20

David Gómez-Álvarez

Mónica Montaña Reyes

Ruth Elizabeth Prado Pérez

Poderes públicos

1. ¿Apertura legislativa? Balance de la
LXII Legislatura del Estado de Jalisco 50

Alberto Bayardo Pérez Arce

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

Paul Alcántar Arteaga

3. La captura de la justicia jalisciense 95

Jesús Ibarra Cárdenas

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

Fátima López

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

6. Enrique Alfaro, el estilo personal del <i>alfarismo</i>	143
Diego Petersen Farah	

Organismos constitucionales autónomos y ciudadanos

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

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

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

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

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

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

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

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

Lucía Almaraz Cázares

Actores políticos no estatales

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

Jorge Federico Eufrazio Jaramillo

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

David Pérez Rulfo

17. Gobierno, medios y democracia 334

Francisco de Jesús Aceves González

18. Alfaro y los medios 349

Sonia Serrano Íñiguez

19. Élités de poder y fragmentación organizativa 363

Alberto Arellano Ríos

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

Virginia Romero Jiménez

21. La institución católica tapatía en transición incierta 397

José Rubén Alonso González

Grupos de poder y procesos políticos

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

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

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

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

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

27. Entre la <i>necromáquina</i> y la evasión gubernamental	529
Darwin Franco Miguez	

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

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

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

Jaime Severino

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

Yasodhara Silva Medina

Partidos políticos

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

Andrea Bussoletti

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

Enrique Toussaint

34. La política Morena-Jalisco y sus avatares 647

Rutilo Tomás Rea Becerra

35. El arribo de la 4T a Jalisco 660

Adriana Fernández

36. El Partido Acción Nacional: de la hegemonía a la supervivencia política 676

Marco Antonio Cortés Guardado

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

Eduardo Rosales Castellanos

38. ¿Del auge a la decadencia? La debacle priista en Jalisco 709

Igor Israel González Aguirre

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

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

41. El futuro de Futuro	751
Roberto Castelán Rueda	

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

Semblanzas	783

Prefacio

María Marván Laborde

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estudio introductorio: instituciones políticas estatales

David Gómez-Álvarez
Mónica Montaña Reyes
Ruth Elizabeth Prado Pérez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los poderes públicos

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

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

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

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

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

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

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

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

Alberto Bayardo Pérez Arce, en el capítulo “¿Apertura legislativa? Balance de la LXII Legislatura del Estado de Jalisco”, examina la adopción del concepto de *parlamento abierto* por el Congreso de Jalisco, concepto que refiere a un conjunto de mecanismos para incentivar la colaboración, e incluso la cocreación, en el ámbito de las funciones legislativas. Bayardo apunta que adoptar el parlamento abierto obligaría al Congreso a actuar conforme a él, por lo que es necesario preguntarse en qué medida eso ha sido así. El capítulo hace un balance del camino andado, a partir del análisis de lo ocurrido en tres casos que pueden considerarse paradigmáticos: la Reforma 2.º al Sistema Estatal Anticorrupción, las leyes relativas a la desaparición de personas, y el Consejo de la Judicatura, que proveen insumos para evaluar la apertura legislativa y si estos mecanismos fortalecen la democratización de la función legislativa, en comparación con los meca-

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

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

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

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

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

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

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

Organismos constitucionales autónomos y ciudadanos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Actores políticos no estatales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Grupos de poder y procesos políticos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Partidos políticos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

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

- doctor Emilio O. Rabasa. México. UNAM. En <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/2834>
- BEHREND, J. (2012). Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas. *Postdata. Revista de reflexión y análisis político*, 17(2), pp. 11-34.
- CABRERO, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, XIII(3), p. 2.
- CAMINOTTI, M. y Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228). En: [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30042-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30042-3)
- CAMPOS, S. (2012). Paradojas de la transición democrática: autoritarismo subnacional en México. *Estudios Políticos*, 27, pp. 21-45.
- CAMPOS, H. (2021). La política subnacional desde una perspectiva sociológica. Reflexiones epistemológicas a partir del estudio de prácticas políticas en Santiago del Estero. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 11(2), e099. En: <https://doi.org/10.24215/18537863e09>
- GARCÍA-PELAYO, M. (1981). El status del tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, I(1), pp. 11-34.
- GONZÁLEZ U. y Pablo A. (2017). Alternancia en las elecciones subnacionales en México, ¿síntoma de democratización? *Estudios políticos*, núm. 40, pp. 47-69.
- GRUENING, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4(1), pp. 1-25. En: [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)
- HERNÁNDEZ BONIVENTO, J. y Miranda Orrego, J. P. (2019). Participación ciudadana y el desempeño de los gobiernos subnacionales: una revisión bibliográfica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 75.
- LOZA, N. y Méndez, I. (2016). *Poderes y democracias: la política subnacional en México*. México. Flacso-México.
- MICHELS, R. (2008 [1911]) . *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires. Amorrortu.
- MOLINA, J. y Hernández, J. (1995). Sistemas electorales subnacionales en América Latina. *Ibero-Amerikanisches Archiv*, 21(3/4), pp. 411-438. En <http://www.jstor.org/stable/43392722>
- MONTESQUIEU, CH. DE S. Y BARÓN DE (1984). *El espíritu de las leyes (1748)*. Edición de Grupo Axel Springer.

- MORENO RAMÍREZ, I. (2005). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. México. Porrúa.
- PANEBIANCO, A. (2009). *Modelos de Partido*. México. Alianza Editorial.
- RUIZ, J. (2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Cuestiones constitucionales*, (37), pp. 85-120. En <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11454>
- SÁNCHEZ, M. S. (2020). Gasto subnacional, presupuestado y ejercido: la brecha entre el plan y la práctica en México (2003-2016). *Foro int [online]*, 60(1), pp. 139-174. Epub 15-abr-2020. En <https://doi.org/10.24201/fi.v60i1.2611>
- SARTORI, G. (2005). *Partidos y Sistemas de Partidos*. México. Alianza Editorial.
- SCHACHTER, H. L. (2010). Objective and Subjective Performance Measures: a Note on Terminology. *Administration and Society*, 42(5), pp. 550-567. En <https://doi.org/10.1177/0095399710378080>
- SNYDER, R. y Wolfson, L. (2009). Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales. *Desarrollo Económico*, 49(194), pp. 287-306. En <http://www.jstor.org/stable/25702552>
- VOMMARO, G. y Morresi, S. (2016). Introducción. El PRO como laboratorio político. Aprehender un partido a partir de los espacios y las temporalidades de su construcción. En G. Vommaro y S. Morresi, *Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines. Ediciones UNGS.
- WEBER, M. (1946). Science and Politics. En H. H. Gerth y C. Wright Mills (eds.), *Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford. Oxford University Press.

Poderes públicos

1. ¿Apertura legislativa?

Balance de la LXII Legislatura del Estado de Jalisco

Alberto Bayardo Pérez Arce

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Qué es el parlamento abierto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Casos paradigmáticos

Reforma del Sistema Estatal Anticorrupción

Contexto previo

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

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

Proceso

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

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

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

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

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

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

Estrategia

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

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

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

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

Resultados

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

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

Leyes relativas a la desaparición de personas

Contexto previo

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

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

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

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

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

Proceso

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estrategia

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

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

Resultados

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

Consejo de la Judicatura

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

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

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

Contexto previo

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

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

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

Proceso

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

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

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

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

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

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

Resultados

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

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

Balance general

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

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

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

Referencias

- AQUINO, M. (17 de mayo de 2019). Van por reforma 2.0 a corrupción. *Mural*.
- AQUINO, M. (28 de julio de 2020a). “Clausuran” Congreso familias de desaparecidos. *Mural*.
- AQUINO, M. (18 de diciembre de 2020b). Frenan “madruguete” a Ley de Desaparecidos. *Mural*.
- AQUINO, M. (24 de septiembre de 2021). Pide CNDH respetar autonomía de CPS Anticorrupción. *Mural*.
- ARIAS, R. y Mariñez, F. (2019). El Sistema Anticorrupción en el estado de Jalisco. En A. Olvera y J. Galindo (eds.), *Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local*. Universidad Veracruzana - CIDE.
- BAREÑO, R. (9 de junio de 2020a). Reprobados en el examen teórico-práctico 60 aspirantes a consejero de la Judicatura. *El Occidental*.
- BAREÑO, R. (20 de julio de 2020b). No les gustó a diputados crítica del Comité de Participación Social. *El Occidental*.
- BLANCO, S. (19 de junio de 2020). Tras echar abajo examen teórico, Congreso elige a tres consejeros de la Judicatura. *El Informador*.
- CARAPIA, F. (26 de noviembre de 2018). Llevan reclamo a la FIL. *Mural*.
- CASILLAS, T. (3 de abril de 2020a). Abordan Ley de Desaparición... sin familiares de víctimas. *Mural*.

- CASILLAS, T. (11 de diciembre de 2020b). Priorizan declaración de ausencia. *Mural*.
- CASILLAS, T. y Gaspar, D. (28 de agosto de 2019). Aún desaparecidos persisten deudas. *Mural*.
- Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios (2020a). Acta 04-Extraordinaria (p. 6). Congreso del Estado de Jalisco.
- Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios (2020b). Acta 07-Extraordinaria (p. 11). Congreso del Estado de Jalisco.
- Comisión de Seguridad y Justicia (2020a). Acta de la 28 Sesión Extraordinaria. Congreso del Estado de Jalisco.
- Comisión de Seguridad y Justicia (2020b). Acta de la 29 sesión extraordinaria. Congreso del Estado de Jalisco.
- Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción (2019). III Sesión extraordinaria (p. 9). Congreso del Estado de Jalisco.
- Comité de Participación Social Jalisco (s. f.). Reforma 2.0 al Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. CPS Jalisco. En https://www.CPSjalisco.org/reforma_sea.php
- Comité de Participación Social Jalisco (2021a). Posicionamiento del CPS (p. 2). Comité de Participación Social Jalisco.
- Comité de Participación Social Jalisco (2021b). Puntos irrenunciables de la Reforma 2.0 del SEAJal vs. Contrarreforma (pp. 1-6). Comité de Participación Social Jalisco.
- Congreso de Jalisco (26 de febrero de 2019a). Es necesario dar más acceso a los ciudadanos a participar en las decisiones gubernamentales. Congreso de Jalisco.
- Congreso de Jalisco (3 de abril de 2019b). Buscan enriquecer la ley de desaparición forzada de personas en Jalisco. Congreso de Jalisco.
- Congreso de Jalisco (4 de febrero de 2020a). Recibirán propuestas ciudadanas para dictaminar ley de personas desaparecidas a través del micrositio: “Congreso Jalisco Abierto”. Congreso de Jalisco.
- Congreso de Jalisco (24 de septiembre de 2020b). Ley de designaciones públicas se discutirá en Parlamento Abierto. Congreso de Jalisco.
- Congreso de Jalisco (7 de octubre de 2020c). Congreso de Jalisco, primer lugar nacional en transparencia. Congreso de Jalisco.
- Congreso de Jalisco (24 de noviembre de 2020d). Aprueban en Comisión nueva ley para la declaración especial de ausencia. Congreso de Jalisco.

- Congreso de Jalisco (18 de diciembre de 2020e). Reiteran compromiso de escuchar las aportaciones de colectivos, para crear una Ley de Personas Desaparecidas a la altura de las demandas ciudadanas. Congreso de Jalisco.
- Congreso de Jalisco (2 de marzo de 2021a). Realizan mesa de análisis y conclusiones de los trabajos de la Reforma 2.0 Anticorrupción. Congreso de Jalisco.
- Congreso de Jalisco (27 de agosto de 2021b). Aprueban reformas para combatir la corrupción. Congreso de Jalisco.
- Congreso de Jalisco (30 de agosto de 2021c). El Pleno aprueba modificación a la ley del Sistema Estatal Anticorrupción. Congreso de Jalisco.
- Congreso de la Unión (17 de noviembre 2017). Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (pp. 2-48). *Diario Oficial de la Federación*.
- Congreso del Estado de Jalisco (23 de abril de 2020a). Aprueban convocatoria para elegir a tres integrantes del Consejo de la Judicatura. Congreso de Jalisco.
- Congreso del Estado de Jalisco (15 de octubre de 2020b). Modifican proceso para elegir a consejeros de la Judicatura y magistrados del Supremo Tribunal. Congreso de Jalisco.
- El Informador (16 de julio de 2019a). Jalisco encabeza casos en CNDH sobre desaparecidos. *El Informador*. Guadalajara.
- El Informador (15 de octubre de 2019b). Exigen al Congreso consultas para leyes sobre desapariciones en Jalisco. *El Informador*. Guadalajara.
- FERNÁNDEZ ANDRADE, A. C. (2021). Incidencia de la sociedad civil en la construcción e implementación del Sistema Estatal Anticorrupción en Jalisco. En C. R. Aguilar Astorga (ed.), *Intercambio político: un concepto a revisión* (1a. ed., pp. 59-84). UAM.
- FRANCO, D. (16 de febrero de 2021). Aprueba Congreso de Jalisco la Ley de Declaración Especial de Ausencia por Desaparición. *Zona Docs*.
- GARCÍA PÉREZ, M. A. (2022). Concepciones y alcances del parlamento abierto en los congresos locales. En D. C. Martínez Garcés y M. Olalde Martínez (eds.), *Parlamento abierto en México. ¿Cómo vamos?* (1a. ed., pp. 151-180). Instituto Belisario Domínguez.
- Junta de Coordinación Política y Comisión de Vigilancia y Sistema Anticorrupción (2019). Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de diversos ordenamientos del Estado de Jalisco (p. 85). Congreso del Estado de Jalisco.

- LEVARIO, J. (18 de marzo de 2021). Implementar leyes de desaparición requiere hasta 150 mdp. *El Diario NTR*.
- LÓPEZ PEÑUELAS, J. A. (2022). Implementación del modelo de parlamento abierto en el Congreso del Estado de Jalisco; avances y retos. En D. C. Martínez Garcés y M. Olalde Martínez (eds.), *Parlamento abierto en México. ¿Cómo vamos?* (1a. ed., pp. 37-51). Instituto Belisario Domínguez.
- MELÉNDEZ, V. (8 de julio de 2020). Ciudadanos exigen cuentas a diputados por amañada designación de consejeros. *UDG TV*.
- NASER, A., Ramírez-Alujas, Á. y Rosales, D. (eds.) (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- OBAMA, B. H. (2009). Memorandum on Transparency and Open Government. *Federal Register*.
- Observatorio del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (s. f.). Quiénes somos. En <https://www.observatorios.org/quienes-somos/>
- OCHOA, S. (15 de agosto de 2020). Pide ONU a Jalisco que escuche exigencias. *Mural*.
- ONU Derechos Humanos (26 de febrero de 2021). ONU-DH saluda los avances legislativos en materia de desaparición de personas en Jalisco. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- OSORIO, E. (17 de junio de 2021). Declaración especial de Ausencia no se aplica en Jalisco. *Mural*.
- OSZLAK, O. (2015). Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos. En A. Hofmann (ed.), *Gobierno abierto y el valor de la información pública*. IIJ-UNAM.
- PÉREZ VEGA, I. (2 de mayo de 2021). Vecinos y activistas piden al gobierno de Jalisco que defienda terrenos de Colomos III. *UDG TV*.
- PILAR PÉREZ, J. (30 de enero de 2020a). Exigen que diputados atiendan discusiones. *El Diario NTR*.
- PILAR PÉREZ, J. (25 de febrero de 2020b). Pide ONU escuchar voz de familiares. *El Diario NTR*.
- PILAR PÉREZ, J. (14 de octubre de 2020c). Quitarán diputados calificación mínima para magistrados. *El Diario NTR*.
- PILAR PÉREZ, J. (26 de febrero de 2021a). Aprueban al fin ley de desaparecidos. *El Diario NTR*.
- PILAR PÉREZ, J. (30 de agosto de 2021b). Congreso hizo una contrarreforma: CPS. *El Diario NTR*.

- Poder Legislativo del Estado de Jalisco (s. f.). Congreso Jalisco Abierto. Recuperado el 13 de junio de 2022. En <http://congresoabierto.congresoajal.gob.mx/>
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco (2019a). Decreto 27261/LXII/19. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*.
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco. (9 de abril de 2019b). Decreto 27261/LXII/19. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*.
- Prensa (9 de septiembre de 2021). Envía Enrique Alfaro observaciones a la Reforma 2.0 en el Congreso del Estado que eliminaba los salarios del CPS; decisión se tomó en conjunto con el Legislativo y con la Comisión de Selección del Sistema Estatal Anticorrupción. Gobierno del Estado de Jalisco.
- RAMÍREZ, V. (7 de marzo de 2022). Piden juicio político y denuncian por cohecho al consejero la Judicatura Iván Novia Cruz. *El Occidental*.
- RIVAS URIBE, R. (3 de abril de 2019a). Familias de desaparecidos exigen al Congreso de Jalisco abrir discusión de ley. *El Informador*.
- RIVAS URIBE, R. (8 de octubre de 2019b). Congreso de Jalisco aprobará nueva ley estatal de desaparecidos en un mes. *El Informador*.
- RIVAS URIBE, R. (27 de julio de 2020). Familiares de desaparecidos exigen al Congreso de Jalisco que los escuchen. *El Informador*.
- RODRÍGUEZ, D. (30 de agosto de 2019). Exigen justicia por desaparecidos en Jalisco. *El Diario NTR*.
- Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco. (2019). Segundo Plan de Acción Local 2019-2020 de Gobierno Abierto Jalisco.
- SIERRA, A., Petersen, A. M., Pérez Rulfo, D., Aldana, E., Sepúlveda, I., Ibarra, J., Alatorre, J., Medina Mora, J., Brito Serrano, M. T. y Orendáin de Obeso, X. (2020). Pacto por la Integridad y por el Bien Ser de Jalisco. En <https://integridadybienser.org/>
- TORRES, I. X. (22 de julio de 2019). Familiares de desaparecidos demandan ser escuchados en la armonización de la Ley Estatal de Desaparición. *Zona Docs*.

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

Paul Alcántar Arteaga

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Contexto general

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2.1. Grupos parlamentarios e integrantes de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco		
Grupo parlamentario	Diputada/o por orden alfabético	Distrito (o RP*)
Movimiento Ciudadano	Alcaraz Virgen María Elizabeth	19
	Cabrera Jiménez José de Jesús	17
	Caro Cabrera Salvador	Plurinominal
	Espanta Tejeda Ismael	Plurinominal
	Estrada Ramírez Esteban	10

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

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

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

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

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

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

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

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

El Congreso de Jalisco, un contrapeso político débil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2.2. Iniciativas de leyes en materia de desaparición de personas presentadas por diputadas y diputados en las LXI y LXII legislaturas					
Número de legislatura	Registro de la iniciativa	Diputada/o proponente	Grupo parlamentario	Nombre de la iniciativa	Fecha de la propuesta
LXII	49/LXII	Priscilla Franco Barba y Héctor Pizano Ramos	MC	Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Jalisco	12 de noviembre de 2018
LXII	1094/LXII	Gerardo Quirino Velázquez y Enrique Velázquez	PRD	Reforma de diversos artículos del Código Penal para integrar los delitos de desaparición forzada de personas	5 de abril de 2019

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

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

Cuadro 2.3. Iniciativas de leyes en materia de desaparición de personas presentadas por el gobernador Enrique Alfaro en la LXII Legislatura		
Registro de la iniciativa	Nombre de la iniciativa	Fecha de la propuesta
3280/LXII	Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Jalisco	9 de octubre de 2019
3281/LXII	Ley de Personas Desaparecidas del Estado de Jalisco	9 de octubre de 2019
3282/LXII	Ley de Víctimas del Estado de Jalisco	9 de octubre de 2019

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

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

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

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

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

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

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

Naturaleza de la institución	Organización / cargo
Organizaciones acompañantes y Universidades	Cladem Cepad Centro Universitario por la Dignidad y la Justicia Francisco Suárez SJ, ITESO Observatorio Legislativo del ITESO Doctorado en Derechos Humanos, Universidad de Guadalajara Comité Universitario de Análisis en Materia de Desaparición de Personas, Universidad de Guadalajara ¡Tómala! #NuestroPresupuesto
Fuente: elaboración propia con información de transparencia solicitada al Congreso del Estado de Jalisco, expediente UTI-286/2021.	

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

Referencias

- BAREÑO, R. (22 de enero de 2019). Desaparecer el IJM es “invisibilizar a las mujeres”. *El Occidental*. En <https://www.eloccidental.com.mx/local/desaparecer-el-IJM-es-invisibilizar-a-las-mujeres-activistas-y-diputadas-2957909.html>
- Comité de Participación Social (2018). Iniciativa para reformar la Fiscalía omite recomendaciones de #FiscalíaQueSirvaJalisco. En https://www.CPSjalisco.org/fiscalometro_ley_organica_fiscalia.php

- Comité de Participación Social (2019). Reforma 2.0 al Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJal). En https://www.cpsjalisco.org/reforma_sea.php
- El Respetable (13 de enero de 2020). Palomea desaseo de A Toda Máquina y lo premian con obra. *El Respetable*. En <https://elrespetable.com/2020/01/13/palomea-desaseo-atodamaquina/>
- Fundej (26 de febrero de 2014). Ley de Víctimas en Jalisco no es acorde a la Ley General de Víctimas. Boletín de Prensa de las Familias Unidas por los Desaparecidos en Jalisco. En <https://cencos.wordpress.com/2014/02/26/ley-de-victimas-en-jalisco-no-es-acorde-a-la-ley-general-de-victimas/>
- Gobierno del Estado de Jalisco (9 de septiembre de 2021). Envía Enrique Alfaro observaciones a la Reforma 2.0. En <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/132679>
- GUTIÉRREZ, H. y Juárez, M. (5 de septiembre de 2017). PAN, PRD y MC formalizan ante el INE alianza electoral. *El Financiero*. En <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/PAN-PRD-y-MC-presentan-el-frente-ciudadano-por-mexico/>
- PARTIDA, J. C. (19 de enero de 2019). Entre protestas, desaparecen el Instituto Jalisciense de las Mujeres. *La Jornada*. En <https://www.jornada.com.mx/2019/01/30/estados/026n1est>
- Partido Movimiento Ciudadano (18 de mayo de 2017). Gobiernos de Movimiento Ciudadano son ejemplo de transparencia y austeridad. En <https://movimientociudadano.mx/jalisco/boletines/gobiernos-de-movimiento-ciudadano-son-ejemplo-de-transparencia-y-austeridad>
- PUENTE, K. y García Méndez, E. (2021). *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política*. En https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/12/DECEYEC_congresos_locales.pdf
- Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (1 de enero de 2021). Atribuciones establecidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. En <https://planeacion.jalisco.gob.mx/acerca/que-hacemos>
- SERRANO, S. (8 de diciembre de 2020). Retoman el caso “A Toda Máquina”. *El Diario NTR*. En https://www.NTRguadalajara.com/post.php?id_nota=159076
- Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (2021). Mandato del SEAJal. En https://SEAJal.org/acerca_de/

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

3. La captura de la justicia jalisciense

Jesús Ibarra Cárdenas

El problema: la captura de la justicia local

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Designaciones judiciales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rendición de cuentas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Control de constitucionalidad y uso político del derecho

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

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

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

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

Cuadro 3.1. Tres dimensiones del Estado de derecho			
	Derecho represivo	Derecho autónomo	Derecho sustantivo
Fines y valores del derecho	Orden	Legitimación	Transformación
Legitimidad	Razón de Estado	Imparcialidad procesal	Justicia sustantiva
Leyes	Rigurosas y particularizadas	Complejas, creadas para guiar la conducta de los gobernados	Subordinadas al cumplimiento de valores y políticas públicas
Razonamiento	<i>Ad hoc</i> , parcial y particularista	Seguimiento estricto a la autoridad normativa; vulnerable al formalismo y legalismo	Sustantivo; ampliación del ámbito jurisdiccional y cognitivo
Discrecionalidad	Persuasiva y oportunista	Limitada por reglas precisas, estrecho margen en cuestiones reguladas	Expansiva, pero sujeta al cumplimiento de principios

Cuadro 3.1. Tres dimensiones del Estado de derecho

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

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

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

Reformas para una nueva práctica judicial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Consideraciones finales

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

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

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

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

Referencias

- AGUILÓ REGLA, J. (2021). *En defensa del Estado constitucional de Derecho*. Lima: Palestra Editores.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, P. (2015). *Tercero en discordia. Jurisdicción y juez del Estado Constitucional*. Madrid: Trotta.
- GARGARELLA, R. (ed.) (2014). *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- GEDDES, B. (1994). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Jalisco Cómo Vamos (2020). Estudio del Poder Judicial en Jalisco [en línea]. En <https://jaliscocomovamos.org/programas/estudio-del-poder-judicial-en-jalisco-2020/>
- MELLADO, P. (2019, 6 de mayo). Los dueños de la justicia en Jalisco. *Partidero. Justicia de Diez*. En <https://partidero.com/los-duenos-de-la-justicia-en-jalisco-parte-i/>
- MONTESQUIEU, C. L. (1995). *Del espíritu de las leyes*. México: Porrúa.

- NIONET, P. y Selznick, P. (1978). *Law and Society in Transition. Toward Responsive Law*. Nueva York: Harper Torchbooks.
- O'DONNELL, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 3(9).
- RODRICK, S. (2007). Open Justice and Suppressing Evidence of Police Methods: The Positions in Canada and Australia. *Melbourne University Law Review*, 31, pp. 171-200.

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

Fátima López

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

- Agencia Reforma (26 de febrero de 2020). Descartan depurar nómina en Judicial de Jalisco. *Debate*. En <https://www.debate.com.mx/guadalajara/Descartan-depurar-nomina-en-Judicial-en-Jalisco--20200226-0102.html>
- AGUILAR, A. (25 de noviembre de 2019). Mujeres en altas jerarquías del Poder Judicial: ¿por qué tan pocas? *Boletín México Evalúa*. En <https://www.mexicoevalua.org/mujeres-en-altas-jerarquias-del-poder-judicial-pocas/>
- BARREÑO, R. (4 de marzo del 2020). Sueldo no es atractivo para dirigir el Centro de Evaluación de Control de Confianza. *El Occidental*. En <https://www.eloccidental.com.mx/local/sueldo-no-es-atractivo-para-dirigir-el-ceNTRO-de-evaluacion-de-control-de-confianza-4923523.html>
- BOBADILLA, R. (16 de diciembre de 2020). Elección de magistrados, un proceso “casi democrático”: presidente del Poder Judicial. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/jalisco/Eleccion-de-magistrados-un-proceso-casi-democratico-presidente-del-Poder-Judicial-20201216-0067.html>
- Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (2019). En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2019/doc/cnije_2019_resultados.pdf
- COMPTON, J. (2020). Cuesta 55 millones parientes en el poder judicial. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/cuestan-55-mdp-parientes-en-poder-judicial/ar1882290
- El Informador (21 de julio de 2021). Atoran evaluación a jueces y magistrados de Jalisco. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/Atoran-evaluacion-a-jueces-y-magistrados-de-Jalisco-l202107210001.html>
- ENVIPE (2019). Revisada el 05 de septiembre de 2022. En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/Envipe/2019/doc/Envipe2019_jal.pdf

- Notisistema (18 de marzo de 2021). Venta de plazas, historia soterrada en el Poder Judicial de Jalisco. En <https://www.notisistema.com/noticias/venta-de-plazas-historia-soterrada-en-el-poder-judicial-de-jalisco/>
- OLVERA, E. (7 de febrero de 2022). Feministas exigen que se le retire el sueldo al magistrado prófugo acusado de abuso. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/jalisco/Jose-de-Jesus-Covarrubias-Feministas-exigen-que-se-le- retire-el-sueldo-al-magistrado--20220207-0098.html>
- PANTIN, L. y Aguilar, A. (11 de julio de 2020). Sombra de ilegitimidad en el Consejo de la Judicatura de Jalisco. *Boletín México Evalúa*. En https://www.mexicoevalua.org/sombra-de-ilegitimidad-en-el-consejo-de-la-judicatura-de-jalisco/#_ftn6
- RÍOS, E. (16 de diciembre de de 2020). Con las designaciones de 9 magistraturas ganó la paridad de género: Espinosa Licón. *El Occidental*. En <https://www.eloccidental.com.mx/local/con-las-designaciones-de-9-magistraturas-gano-la-paridad-de-genero-espinosa-licon-6142248.html>
- RIVAS URIBE, R. (16 de diciembre de 2020). Diputados mantuvieron reparto de cuotas en magistraturas, lamenta activista. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/jalisco/Diputados-mantuvieron-reparto-de-cuotas-en-magistraturas-lamenta-activista-20201216-0092.html>

5. La dinámica de gobiernos subnacionales sin reelección consecutiva

Jorge Ramírez Plascencia

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

El acceso a la gubernatura

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

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

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

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

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

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

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

La estrategia de ambición progresiva y la autorrestricción

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

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

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

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

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

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

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

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

El inicio anticipado de la ambición progresiva y su derrota

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

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

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

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

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

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

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

La estrategia con descuento hiperbólico

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

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

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

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

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

El recurso a las viejas fórmulas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A manera de conclusión: ¿qué sigue?

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

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

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

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

Referencias

- AGUILAR, L. F. (ed.) (2019). *La refundación de Jalisco*. Guadalajara. Universidad de Guadalajara.
- ALMARAZ, M. G. (2010). Ambición política por la reelección en las provincias argentinas. *Revista saap*, 4(2). En http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702010000200003&lng=es&tlng=es

- BROWN, A. (2014). *The myth of strong leader. Political Leadership in the Modern Age*. Nueva York. Vintage.
- CASTILLO, A. (2022). Alfaro, los signos de agotamiento. *El Respetable*. En <https://elrespetable.com/2022/03/24/alfaro-signos-de-un-agotamiento1/>
- CORRALES, J. (2008). Latin America's Neocaudillismo: Ex-Presidents and Newcomers Running for President... and winning. *Latin American Politics and Society*, 50(3), 1-35. doi:10.1111/j.1548-2456.2008.00020.x
- Debate (2022). Enrique Alfaro en los últimos lugares de aprobación. *Debate*. En <https://www.debate.com.mx/guadalajara/Gobernador-de-Jalisco-Enrique-Alfaro-Ramirez-en-los-ultimos-lugares-de-aprobacion-segun-Mitosky-20220507-0248.html>
- Debate Público (13 de marzo de 2022). Cae la aprobación de Enrique Alfaro. En <http://www.debatepublico.mx/2022/03/13/cae-la-aprobacion-de-enrique-alfaro/>
- DROMETER, M. (2006). Hyperbolic Discounting and Politics: The beneficial effects of bureaucrats. Working Papers, Bavarian Graduate Program in Economics.
- El Economista (junio de 2022). Baja AMLO en 31 estados. *El Economista*. En <https://www.economista.com.mx/politica/Baja-aval-a-AMLO-en-31-estados-20220601-0002.html>
- ELSTER, J. (2010). *La explicación del comportamiento humano. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*. Barcelona. Gedisa.
- FLORES, E. (13 de diciembre de 2021). Afectan a Alfaro problemas de personalidad: experto. *El Diario NTR*. En https://NTRguadalajara.com/post.php?id_nota=175567
- GIBSON, E. L. (2022). *Control de límites*. México. Universidad Veracruzana.
- GÓMEZ ÁLVAREZ, D. (2018). Retrato del Alfarismo. *Nexos*. En <https://www.nexos.com.mx/?p=39143>
- Institute for Global Health Sciences (2021). La respuesta de México a la COVID19. Un estudio de caso. En https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/la_respuesta_de_mexico_al_covid_esp.pdf.
- INFOBAE (22 de julio de 2022). Homicidios dolosos van a la baja. Aun así, ocupan el lugar 11 a nivel nacional. *Infobae*. En <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/07/22/homicidios-dolosos-van-a-la-baja-en-jalisco-aun-asi-ocupa-el-lugar-11-de-incidencia-a-nivel-nacional/>

- LOMELÍ, J. (20 de enero de 2022). Alfaro y el mito de su popularidad. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/ideas/Alfaro-y-el-mito-de-su-popularidad--20220120-0035.html>
- LÓPEZ, B. (5 de julio de 2017). ¿Padece Alfaro trastornos de personalidad? *El Respetable*. En <https://elrespetable.com/2017/06/05/padece-alfaro-trastornos-de-personalidad/>
- MARTIN, R. (11 de diciembre de 2021). Alfaro, derrotado. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/ideas/Alfaro-derrotado--20211211-0030.html>
- MARTIN, R. (14 de mayo de 2022). Alfaro, popularidad en caída. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/ideas/Alfaro-popularidad-en-caida--20220514-0028.html>
- MORA, Y. (diciembre de 2021). Gobernador cumple en 30 de 148 indicadores a mitad de su mandato: Jalisco Cómo Vamos. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/jalisco/Alfaro-cumple-en-30-de-148-indicadores-a-mitad-de-su-mandato-Jalisco-Como-Vamos-20211216-0120.html>
- MORLINO, L. (2019). *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*. México. Siglo XXI.
- Mural (febrero de 2022). Queda 'volando' refundación que prometió Alfaro. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/queda-volando-la-refundacion-que-prometio-alfaro/ar2345411
- ORTIZ AYALA, A. y García Sánchez, M. (2014). Porque te quiero te apoyo: Estilo de gobierno y aprobación presidencial en América Latina. *Rev. cienc. polít*, 34(2), pp. 373-398. En <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000200002>
- OSORIO, E. (2002). Reportan con Alfaro más desapariciones. *Reforma*. En <https://www.reforma.com/reportan-con-alfaro-mas-desapariciones/>
- PETERSEN, D. (2020). Alfaro, ¿dónde quedó la popularidad? *Milenio*. En <https://www.informador.mx/ideas/Alfaro-donde-queda-la-popularidad-20200311-0036.html>
- PETERSEN, D. (2022). Alfarismo, balance de un movimiento fugaz. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/ideas/Diego-Petersen-Alfarismo-balance-de-un-movimiento-fugaz-20220331-0035.html>
- POSADA CARBÓ, E. (2006). De caudillismos y populismos, viejos y nuevos. A modo de presentación. *Revista de Occidente*, 305, pp. 5-10.

- RNPNDNO (s. f.). Versión Pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. En <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>
- RODRÍGUEZ, L. (marzo de 2022). Refundación no fue y no será: experto. *El Diario NTR*. En https://NTRguadalajara.com/post.php?id_notas=179246
- RODRÍGUEZ, L. (25 de marzo de 2022). La Pandemia ha dejado afectaciones por 264,000 millones de pesos a empresas de Jalisco. *El Economista*. En <https://www.economista.com.mx/estados/La-Pandemia-ha-causado-afectaciones-por-264000-millones-de-pesos-a-empresas-de-Jalisco-20220325-0054.html>
- SCHLESINGER, J. A. (1966). *Ambition and politics. Political careers in the United States*. Illinois. Rand McNally & Co.
- VALDÉS UGALDE, F. (2010). *La regla ausente. Democracia y conflicto en México*. México. Flacso, Gedisa, UNAM.

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

Diego Petersen Farah

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

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

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

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

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

Medios y sociedad civil

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

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

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

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

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

Alfaro, ¿un populista?

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

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

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

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

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

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

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

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

El estilo machista de gobernar

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

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

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

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

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

La gestión

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

Seguridad y violencia

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

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

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

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

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

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

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

Metropolización

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

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

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

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

Obra pública

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

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

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

Alfaro y el alfarismo

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

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

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

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

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

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

Jalisco a medio camino

BALANCE PARCIAL 2018-2022

VOLUMEN II. INSTITUCIONES Y ACTORES POLÍTICOS ESTATALES

Se terminó de editar en febrero de 2023

en las oficinas de la Editorial Universidad de Guadalajara,

Ingeniero Hugo Vázquez Reyes 39, interior 32-33, Industrial los Belenes,

45150, Zapopan, Jalisco.

En la formación de este libro se utilizaron las familias tipográficas Arno Pro, diseñada por Robert Slimbach, y Ubuntu, diseñada por Dalton Maag.