

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.)**

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 "Organismos constitucionales
autónomos y ciudadanos": <https://doi.org/10.32870/9786075718545.v02.e02>**
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 Mígués
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

Organismos
constitucionales
autónomos
y ciudadanos

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

Dolores del Carmen Chinas Salazar

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

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

Diagnóstico

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

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

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

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

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

Recomendaciones en 2018

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

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

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

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

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

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

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

Recomendaciones en 2019

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recomendaciones en 2020

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

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

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

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

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

Recomendaciones 2021

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

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

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

Balance

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

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

Inseguridad y violencia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Otros elementos valiosos de la recomendación son el reconocimiento a la labor que realizan los colectivos y sociedad civil, que califica como piedra angular para la consolidación de avances en la búsqueda de personas desaparecidas, la coadyuvancia y los hallazgos de numerosas fosas clandestinas, lo que significa también un factor de riesgo ante la presencia de grupos delictivos (CEDHJ, 3/2018, pp. 56-57).

Sobre el contexto general de las desapariciones, la recomendación general señala:

- La desaparición de personas presenta un espectro multidimensional que se conforma de diversos factores que pueden y deben identificarse para tener información, y estadísticas de su realización y comportamiento y para poder implementar acciones de prevención.
- Es innegable que existe una grave crisis debido a las deficiencias estructurales con las que cuenta para enfrentar dicho fenómeno delictivo.
- La información y datos estadísticos reflejados en el apartado de antecedentes muestran serias disparidades y evidencian que no existe un procedimiento homologado con parámetros e indicadores similares.
- Es claro que no existe una metodología estandarizada para la captura de datos, registro y presentación pública de esa información; por lo mismo, no es posible considerar 100% confiable la misma.
- Existen omisiones, irregularidades y deficiencias y aumento notable de la desaparición forzada en nuestro estado, así como al estado lamentable de la atención que se ha brindado a las víctimas.

- Tanto las instancias de seguridad ciudadana o policía preventiva, como las propias de investigación y persecución del delito, no cuentan con programas o protocolos específicos o especiales de trabajo preventivo y estrategias en materia de seguridad contra la desaparición forzada y la desaparición de personas.

Si se observa la tendencia que se presenta en el primer trimestre de 2018 de quejas relacionadas con personas desaparecidas, y en específico por desaparición forzada, veremos que estamos ante un panorama desalentador, nada halagüeño, pues de seguir esa propensión se cuadruplicará la cifra.

En noviembre de 2018 se emite un informe especial sobre la situación que guarda la desaparición de personas en el estado de Jalisco, en el que se revisan los datos que instituciones como la propia CEDHJ y la Fiscalía General del Estado han recabado durante ese año, se hace el recuento de municipios que sí respondieron a la petición de la CEDHJ de informar sobre las desapariciones de sus localidades y se reporta el monitoreo de fosas clandestinas y cuerpos localizados en Jalisco. También se revisan las acciones institucionales para la prevención y combate a la desaparición de personas y el estado que guarda el cumplimiento a la recomendación general 03/2018, y se presentan algunas conclusiones y propuestas en el ámbito de las políticas públicas.

Con relación a las conclusiones del Informe especial de la CEDHJ (2018) sobre la situación de las desapariciones en Jalisco, son destacables los siguientes puntos:

- La desaparición de personas, ya sea forzada o cometida por particulares, es una violación grave a múltiples derechos humanos.
- La comisión del delito de desaparición subsiste se ha incrementado y se presenta cuantitativamente en un contexto de inseguridad ciudadana y alta incidencia delictiva.
- A pesar de su tajante prohibición y agravada sanción normativa, en la realidad social aparece no solo visible su persistencia, sino un alto índice de impunidad reflejado en la prácticamente nula actividad punitiva y bajo número de localización de personas.
- Las diferentes instancias y autoridades, en los ámbitos de sus competencias, no han asumido con determinación la obligación constitucio-

nal de promover, prevenir, proteger y garantizar el derecho humano a la protección de todas las personas contra la desaparición forzada y desaparición cometida por particulares

- Para las nuevas instancias de gobierno y todas las entidades públicas, sigue vigente el reto de su total eliminación —refiriéndose a la desaparición—.

Al revisar en conjunto la recomendación general 3/2018 y el Informe Especial sobre Desapariciones (2018), se puede contrastar que no todas las autoridades señaladas en la recomendación se han pronunciado por su aceptación, que la mayoría no ha informado de avances para la implementación y las autoridades que lo han hecho refieren acciones parciales. Con relación a los Municipios, la mayoría incumplió con la información solicitada respecto al número de desapariciones. Se evidencia la ausencia de planes, estrategias y vinculación entre las autoridades involucradas para atender la problemática. También se refiere al desgaste del personal, exceso de trabajo y condiciones poco favorables para que el personal pueda realizar su labor de la mejor manera posible.

La recomendación 3/2018 tiene la virtud de advertir la grave problemática a la que se está enfrentando el Estado con relación a las desapariciones: la ausencia de acción por parte de autoridades, cifras poco confiables al carecer de un registro metodológico estandarizado, que no existe la vinculación entre instituciones que se requiere para atención y prevención, establece una mirada oportuna sobre los espacios territoriales en los que están ocurriendo las desapariciones.

El asesinato de Giovanni López y la desaparición forzada en las manifestaciones en el contexto de la pandemia de la covid-19

En el Informe especial sobre detenciones arbitrarias en el contexto de las medidas sanitarias durante la pandemia por la covid-19 de marzo de 2020, la CEDHJ analiza las condiciones en que se emitieron las medidas para prevenir y contener la pandemia en lo local, y que ante el punto crítico de contagios señalado por el gobernador en abril, se incluye la determinación

de que “entre otras medidas obligatorias, el aislamiento físico y el uso de cubrebocas, se sancionaría a quien no lo cumpliera y la fuerza pública tendría la encomienda de hacerlo cumplir”, la CEDHJ de Jalisco refiere que de inmediato se puso en contacto con secretario de Gobierno y municipios para orientar sobre el alcance y sentido de las medidas, a “fin de evitar que los vigilantes de las mismas incurrieran en actos discrecionales fuera del marco legal nacional” (CEDHJ, 2020, p. 5).

La CEDHJ realiza un monitoreo de medios encontrando que durante abril fueron detenidas 68 personas en una sola semana por no acatar las disposiciones, que en la zona metropolitana Guadalajara (mayo) se registraron 412 personas arrestadas y documenta que en tres meses se recibieron 32 quejas interpuestas por ese motivo y una queja colectiva que integra 214 quejas más. En el informe se documentan tres casos emblemáticos en diferentes municipios: en Tala (abril del 2020), por abuso policiaco cuando una persona acudía a comprar comida sin el cubrebocas; en Chapala (mayo 2020), de un director de preparatoria de la UdeG, a quien se le impidió pasar a la localidad por no contar con la credencial de elector que acreditara su residencia, y la detención en Ixtlahuacán de los Membrillos del ciudadano Giovanni López, argumentando que no tenía puesto el cubrebocas y eso constituía una falta administrativa, la familia fue a buscarlo para conocer su situación legal y les informaron que había fallecido.

Las circunstancias de muerte de Giovanni López se documentaron por parte de la CEDHJ en un informe especial que se publica en junio del 2020, se señala el homicidio como ejecución extrajudicial y se analizan los factores institucionales que contribuyeron a la ejecución (CEDHJ, 2020, pp. 27-29), descartando dos: ausencia de regulación estatal en la legislación secundaria de los lineamientos, tratándose de arrestos administrativos que cumplan a cabalidad con los parámetros constitucionales de audiencia previa; y ausencia de regulación, por el cual se tipifique la ejecución extrajudicial en cumplimiento con los lineamientos que ha emitido las Naciones Unidas. Sin embargo, podría señalarse que más allá de esos dos elementos técnicos que señala la CEDHJ, la ejecución de Giovanni López responde a la impunidad y abuso de poder con la que actúa, en reiteradas ocasiones, el personal de las policías, de hecho, en las recomendaciones de 2018, 2019,

2020 y 2021 el excesivo uso de la fuerza y violencia en el ejercicio de sus funciones aparecen documentadas reiterativamente.

Frente a las reiteradas muestras de abuso policiaco que se expresaron en detenciones arbitrarias, y ante la ejecución del ciudadano Giovanni López, la ciudadanía convocó al Centro Histórico de Guadalajara para protestar. Durante la manifestación diversas corporaciones cometieron uso excesivo de la fuerza o abuso de poder en contra de participantes, y frente a la represión se convoca nuevamente a concentrarse en los días posteriores. La CEDHJ emitió un informe al respecto denominado “Informe especial sobre las violaciones a derechos humanos cometidas durante las manifestaciones ocurridas en Guadalajara del 4 al 9 de junio de 2020”, que se documentan mediante videos, fotografías, comunicados oficiales, posicionamiento en medios de comunicación y testimonios de las víctimas por los abusos de poder y la tortura.

El informe destaca los numerosos derechos humanos vulnerados como son el derecho humano a la legalidad y seguridad jurídica; libertad personal; integridad personal; seguridad personal; derecho a trato digno; derecho a la propiedad; libertad de reunión y libre manifestación de ideas, y refiere que las detenciones arbitrarias contra manifestantes fueron desapariciones forzadas. En las conclusiones señala que:

[...] esta defensoría pública documentó serias violaciones a los derechos humanos de personas en situación de vulnerabilidad, ya que al menos quedó acreditado que 8 menores de edad y 4 mujeres fueron privados de su libertad de manera arbitraria y con lujo de violencia, sumado a las víctimas de desaparición forzada (CEDHJ, 2020, p. 91).

Las observaciones para las autoridades incluyen las de atención inmediata a las víctimas, medidas de reparación del daño y un acto de disculpa en el que las autoridades se comprometan a garantizar el derecho a la libre manifestación y protesta. Se pide al fiscal del Estado que dé continuidad a las investigaciones sobre los hechos, se identifique a los autores materiales e intelectuales y se sometan al procedimiento judicial respectivo para que se garantice a las víctimas el acceso a la verdad, a la justicia y la reparación integral del daño.

Lamentablemente, a dos años de lo que se ha conocido popularmente como “el halconazo tapatío”, aún no se logra el acceso a la justicia, la sociedad civil continúa reclamando la verdad y la sanción a los responsables de las graves violaciones de derechos humanos perpetradas, principalmente se exige saber qué autoridad o autoridades dieron la orden para la actuación represiva de las fuerzas de seguridad.

Perspectivas

Para fortalecer el trabajo de la Comisión es necesario garantizar su autonomía e independencia de los demás poderes, para consolidarse como una instancia vigilante de los derechos humanos en Jalisco que tenga un fuerte peso político para que sus recomendaciones se atiendan a cabalidad.

En este balance de cuatro años hay importantes aportes, principalmente en los temas que más han afectado a las y los jaliscienses como la violencia contra las mujeres, crisis forense, desapariciones y la actitud represiva por parte de las autoridades en el contexto de la pandemia de la covid-19, pero aún faltan muchos grupos vulnerables por atender en sus demandas y establecer los mecanismos necesarios para que se vigile el cumplimiento de las recomendaciones.

Referencias

- CEDHJ (28 de enero de 1993). Decreto 15028 Periódico Oficial del Estado de Jalisco. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/680586/11_CONVENIO_MARCO_DE_COORDINACION_CEA-CEDHJ.pdf
- CEDHJ (13 de marzo de 2018). Recomendación general 2/2018. Sobre el derecho a la seguridad ciudadana y los derechos humanos de las comunidades universitarias de Jalisco. En http://CEDHJ.org.mx/recomendaciones/emitidas/2018/Recos%20Gral/Reco%20Gral_2%202018.pdf
- CEDHJ (21 de marzo 2018). Recomendación general 3/2018. Sobre el derecho a la protección de todas las personas contra la desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, en el estado de Jalisco. En http://CEDHJ.org.mx/recomendaciones/emitidas/2018/Recos%20Gral/Reco%20Gral_3%202018.pdf

HJ.org.mx/recomendaciones/emitidas/2018/Recos%20Gral/Reco%20Gral_3%202018.pdf

CEDHJ (2018). Informe Especial sobre la situación que guarda la desaparición de personas en el Estado de Jalisco. En <http://CEDHJ.org.mx/recomendaciones/inf.%2oespeciales/2018/Informe%2oespecial%2osobre%20la%20situacion%2oque%2oguarda%20la%20desaparicion%2ode%20personas%20en%20el%20estado%20de%20Jalisco%202018.pdf>

CEDHJ (2018). Informe especial sobre el proceso de inhumación de personas fallecidas no identificadas, realizado del 22 de septiembre al 07 de diciembre de 2018 en el contexto de la contingencia provocada por la acumulación de cadáveres en el IJCF. En <http://CEDHJ.org.mx/recomendaciones/inf.%2oespeciales/2018/INFORME%20DEFINITIVO.pdf>

CEDHJ (21 de marzo de 2020). Informe especial sobre detenciones arbitrarias en el contexto de las medidas sanitarias durante la pandemia por SARS-CoV2 (covid-19). En <http://CEDHJ.org.mx/recomendaciones/inf.%2oespeciales/2020/INFORME%20ESPECIAL%20MANIFESTACIONES%2017%20de%20junio%20de%202020.pdf>

CEDHJ (6 de junio de 2020). Informe especial sobre el caso Giovanni López del municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos. En <http://CEDHJ.org.mx/recomendaciones/inf.%2oespeciales/2020/INFORME%20ESPECIAL%20SOBRE%20EL%20CASO%20GIOVANNI.pdf>

CEDHJ (11 de junio de 2020). Informe especial sobre las violaciones a derechos humanos cometidas durante las manifestaciones ocurridas en Guadalajara del 4 al 9 de junio de 2020. En <http://CEDHJ.org.mx/recomendaciones/inf.%2oespeciales/2020/Informe%20detenciones.pdf>

CEDHJ (s. f.). Informe Anual 2018. En <http://CEDHJ.org.mx/informes/CEDHJ-ANUAL-2018.pdf>

CEDHJ (s. f.). Informe anual de actividades 2021. Tomo I, Defensa. En <http://CEDHJ.org.mx/informes/Informe%20de%20actividades%202021%20-%20TOMO%20I%20Defensa.pdf>

CEDHJ (s. f.). Recomendaciones del 2018. En <http://CEDHJ.org.mx/reco2018.asp>

CEDHJ (s. f.). Recomendaciones del 2019. En <http://CEDHJ.org.mx/reco2019.asp>

CEDHJ (s. f.). Recomendaciones del 2020. En <http://CEDHJ.org.mx/reco2020.asp>

CEDHJ (s. f.). Recomendaciones del 2021. En <http://CEDHJ.org.mx/reco2021.asp>

DOF (6 de junio de 1990). Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Go-

bernación. En https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990

DOF (28 de enero de 1992). Decreto por el que se reforman los artículos 30., 50., 24, 27, 130 y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646748&fecha=28/01/1992#gsc.tab=0

SERRANO, J. (7 de junio de 2021). Los que no dejamos de buscar. *Gaceta UdeG*. En <http://www.gaceta.udg.mx/los-que-no-dejamos-de-buscar/>

8. Desconfianza, opacidad y lejanía con las víctimas

Anna Karolina Chimiak

En los últimos años la crisis de derechos humanos en México ha sido más evidente. Ante el aumento de violencia y de colusión entre autoridades y grupos del crimen organizado, las violaciones graves a los derechos humanos no solo no han cesado, sino que se cometen de manera generalizada en gran parte del país, lo cual ha sido confirmado por diversos organismos internacionales en sus informes.

Jalisco no dista de este panorama. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), más del 76% de la población del estado lo describe como inseguro. Además, conforme al reporte Hallazgos 2020 de México Evalúa, la impunidad en Jalisco llegó a ser más del 94%, lo que ha impedido el ejercicio de los derechos de las víctimas, además de incentivar la repetición constante en la comisión de los abusos. La incapacidad del Estado para garantizar la justicia, desconfianza, violencia institucional, falta de transparencia y miedo a represalias han sido unas de las causas por las cuales, de acuerdo con la Envipe, el 92.9% de víctimas decide no acudir ante las instituciones para denunciar el delito. Frente a la crisis de desapariciones de personas, ocupando Jalisco el primer lugar a nivel nacional en esta categoría desde el año 2019, altos índices de feminicidios y homicidios y el número incrementado de hallazgos de fosas clandestinas, las acciones institucionales no han sido suficientes. En la actual administración gubernamental ha prevalecido la práctica de no reconocer y minimizar las problemáticas sociales, así como desacreditar y hasta reprimir las voces críticas o señalamientos.

La poca efectividad de las medidas implementadas para garantizar los derechos fundamentales y consolidar el Estado de Derecho se confirma

en el Índice de Estado de Derecho en México 2021-2022 realizado por *World Justice Project*, en el que Jalisco ocupa el lugar 24 a nivel nacional en la categoría de impartición de justicia y 27 en corrupción. Una tendencia relevante que menciona el informe es el debilitamiento de los contrapesos institucionales a las autoridades estatales, lo que adquiere aún más relevancia en Jalisco, cuyos principales poderes públicos a partir del año 2018 se encuentran dominados por el partido político Movimiento Ciudadano, y donde las graves violaciones han empeorado desde entonces.

Ante este complejo panorama, el papel de los organismos públicos de derechos humanos (OPDH), y en lo particular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), resulta fundamental. Su mandato y facultades se centran en proteger y promover los derechos, y ser un contrapeso real y efectivo para combatir la impunidad y las arbitrariedades del Estado, al igual que abonar a la prevención, reconstrucción del tejido social y consolidación de valores basados en la justicia y reparación integral.

Históricamente, el surgimiento de la figura del *Ombudsperson* responde a las demandas del fortalecimiento de la democracia. En los procesos de transición democrática, los OPDH han sido esenciales para crear un puente entre la sociedad civil y el gobierno, como un mediador de conflictos sociales, a fin de que prevalezca un Estado de Derecho, donde la promoción y protección de los derechos humanos sean un asunto prioritario, además de señalar a las autoridades las obligaciones que deben cumplir, al igual que vigilar y promover acciones para que los marcos jurídicos sean compatibles con lo establecido por organismos internacionales en materia de derechos humanos, como señala Plascencia Villanueva (2015). Entre los principales referentes que han contribuido en la consolidación de las instituciones nacionales de derechos humanos en estados democráticos se encuentran los principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993, los cuales constituyen un conjunto de recomendaciones internacionales que establecen las competencias y atribuciones de dichas instituciones, su composición, así como garantías de independencia y pluralismo, entre otras características que durante décadas han guiado su labor. También existen los principios sobre la Protección y la Promoción de las Instituciones del Defensor del Pueblo, conocidos como Principios de Venecia, adoptados en 2019, y que contienen una actualización de los estándares y buenas prácticas enfocadas a resolver las problemáticas y

necesidades que enfrentan los OPDH, para fortalecer su funcionamiento y buscar una homogeneidad, pero a su vez adaptándose al contexto socio-político y cultural de cada Estado. Cabe señalar que, en 2020, mediante la resolución 75/186, los Principios de Venecia se convirtieron en los estándares internacionales.

Aunque en México la conformación de las comisiones de derechos humanos inició antes de la aprobación de los Principios de París, estos han impactado en su desarrollo a lo largo de los años. La creación de la CEDHJ, en 1993, representó un paso relevante para que se vigile y se corrijan las deficiencias en la actuación de las autoridades estatales y para atender desafíos urgentes en la consolidación de la democracia y protección de los derechos humanos. De acuerdo con la Ley de la CEDHJ y su reglamento interior, las facultades de la Comisión se concentran principalmente en la supervisión de las actividades de la administración pública y violaciones a derechos humanos, emitir informes sobre la situación de los derechos humanos, impulsar reformas y armonización jurídica y elaborar programas educativos, al igual que dar seguimiento a las quejas ejerciendo su función cuasi jurisdiccional para contribuir en el acceso a la justicia.

Eficacia y cercanía con víctimas

La eficacia debe analizarse con base en los principios que orientan su actuación. De acuerdo con lo señalado en el Programa de Capacitación y Formación de la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2011, p. 43), la eficacia operacional busca “optimizar las soluciones en cada caso concreto, tomando como referente principal la efectiva satisfacción, el respeto y la garantía de los derechos humanos”. En este sentido, las atribuciones y principios que rigen la operación de la CEDHJ abonan a que las medidas implementadas brinden soluciones adecuadas en tiempos acotados, guiadas por los más altos estándares de protección, promoviendo cambios estructurales y asegurando recursos efectivos para las personas cuyos derechos han sido vulnerados. El enfoque no es solamente alcanzar el mayor número de casos investigados o atenciones, sino medir los resultados, la capacidad de atender los objetivos y resolver los conflictos ante situaciones de violaciones a derechos humanos.

La CEDHJ, al llevar a cabo un rol de vigilancia, constituye una vía de acceso a la justicia. Conoce de oficio o a petición de parte las quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos que provienen de actos u omisiones de las autoridades y realiza investigaciones. Su finalidad es coadyuvar a la resolución de conflictos derivados de estas violaciones y promover los procesos de justicia, verdad, memoria y reparación integral. El rol de la CEDHJ no es generar acciones solo en respuesta a las quejas presentadas, sino asumir una actuación proactiva y encaminada a la prevención.

Las características del procedimiento de investigación deben poner en el centro a las víctimas y ser accesibles, ágiles y flexibles a diferencia de los procedimientos jurídicos más formales. Si bien la Ley de la CEDHJ, su reglamento interior y manuales de servicio establecen los principios y pasos básicos que corresponden a la recepción, integración y resolución de quejas, estas tienen carácter limitado y no abonan a la plena garantía de los derechos de las víctimas y su participación en los procesos, como indican los estándares nacionales e internacionales en la materia que deberían ser considerados.

Cabe puntualizar que, en la práctica, las investigaciones de la CEDHJ no han sido realizadas a profundidad, ni se abordan las causas estructurales y los patrones sistemáticos de las violaciones a los derechos humanos para evitar su comisión a futuro. Conforme a los testimonios de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos que ha orientado el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (CEPAD), obtenidos mediante las entrevistas informales, en la integración de las quejas presentadas, no se han brindado actualizaciones sobre los avances de investigaciones, no se han realizado reuniones durante el proceso para atender sus necesidades, y tampoco se han evaluado los impactos que han vivido para considerarlos en la recomendación y construcción de las medidas de reparación integral. En algunas ocasiones, la CEDHJ ha renunciado a recibir quejas hasta que no sean interpuestas las denuncias, y de manera constante ha negado proporcionar copias de expedientes. Las víctimas percibieron un trato instrumental y burocrático, y fueron sometidas a prácticas viciadas bajo esquemas de relaciones del poder desiguales, siendo la CEDHJ lejana de su rol de garante de los derechos de las víctimas.

Incluso, en algunas ocasiones la misma CEDHJ ha puesto en riesgo a las víctimas al visitarlas en los centros penitenciarios de manera ostentosa, lo cual ha generado su desistimiento de las quejas y represalias, o al

encargar a un funcionario, quien previamente laboraba en el Gobierno de Jalisco y fue responsable del maltrato y violaciones a los derechos de la víctima, integrar la queja, generando más revictimización y un claro conflicto de interés. Cabe mencionar que para algunas víctimas que ya cuentan con una recomendación, la CEDHJ tuvo contacto con ellas solo en dos ocasiones: al recibir la queja y al avisar sobre la emisión de la recomendación, y posteriormente no hubo seguimiento para el cumplimiento de las recomendaciones.

Resulta relevante recordar que en México a raíz de la exigencia de las víctimas se ha logrado fijar un estándar más alto en materia de sus derechos, como lo fueron la creación de marcos normativos a partir de las acciones del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad o del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México. Por esta razón, es necesario que la institución garante de derechos humanos actualice sus procedimientos e incorpore los criterios más avanzados en sus prácticas cotidianas, no excluyendo a las víctimas en el seguimiento de sus propios casos.

Asimismo, ante el incremento de quejas, se ha observado una tendencia de acumular las investigaciones bajo el principio de concentración, de acuerdo con el marco jurídico de la CEDHJ. En este sentido, las quejas pueden acumularse cuando se adviertan acciones que impliquen violaciones reiteradas y patrones de trasgresión constante de derechos humanos que deriven de la actuación de personas servidoras públicas, que pertenezcan a la misma dependencia, o las quejas correspondan a un determinado grupo vulnerable y los hechos sean cometidos por la misma autoridad, sin que se perjudique el análisis de cada caso particular y recomendaciones de sanciones individuales.

Cabe recordar que esta práctica se acentuó a partir del año 2019 con la recomendación 25/2019, que abarcaba 73 casos; sin embargo, estos casos documentados fueron cometidos por diversas autoridades, en varias regiones de Jalisco y con diferentes *modus operandi*, y no evidencian la sistematicidad de los hechos. Además, esta recomendación en específico tampoco ha atendido las necesidades de las víctimas; se han invisibilizado los impactos crónicos y se ha minimizado la memoria sobre lo ocurrido, reduciendo las violaciones graves continuadas por años a las estadísticas dentro de la resolución. Cabe puntualizar que de acuerdo con el análisis de la información obtenida vía transparencia, en lo que corresponde a la problemática forense y de desa-

parición de personas, durante la presidencia de Alfonso Hernández Barrón (2017-2022) se emitieron 14 recomendaciones específicas que involucraron un total de 780 quejas correspondientes a víctimas directas e indirectas.

De igual manera, el contexto obliga a la CEDHJ no solo a innovar las formas de integrar las quejas, sino también desarrollar nuevas estrategias de acercamiento con las víctimas, particularmente de los grupos de población más vulnerables, quienes enfrentan mayores obstáculos para el acceso a la justicia. Por lo que sería importante que dentro del organismo se ajuste la estructura organizacional a fin de garantizar la proximidad con la población y revertir el abandono y desconfianza de las víctimas. Es preciso señalar que fomentar la accesibilidad no es solo reducir la distancia física y aumentar el conocimiento sobre la institución, sino también perfeccionar cuestiones de procedimientos y de comunicación.

Para reforzar la eficacia de la CEDHJ y atender los conflictos sociales, es fundamental que la Comisión cumpla con sus atribuciones legales de forma plena y explore las experiencias de otros OPDH. La práctica de violaciones a derechos humanos generalizadas y sistemáticas obligó a utilizar diversas herramientas para ampliar e innovar las lógicas de trabajo, y más allá de resolver los casos concretos, orientarse hacia la documentación y erradicación de las problemáticas lacerantes del tejido social y de grupos de población vulnerables e ignorados. Durante el periodo analizado, algunas de ellas han sido las medidas cautelares, aunque estas han servido más como herramienta reactiva que para prevenir daños irreparables: por un lado, la emisión de cinco recomendaciones generales, fundamentales para evaluar la implementación de las políticas públicas y generar las propuestas de mejora; y por otro, los informes especiales cuyo objeto es documentar y abordar la complejidad de distintas problemáticas en la materia, y cuya elaboración incrementó en más de 600% durante el mandato de Alfonso Hernández Barrón (2017-2022), comparando con la administración de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián (2012-2017).

De igual manera, frente a la crisis de desapariciones forzadas en Jalisco, es relevante potenciar el uso de atribuciones tradicionales y olvidadas de los OPDH, como es, por ejemplo, el recurso extraordinario de exhibición de persona. Sobre este último aspecto, cabe señalar que la CEDHJ (vía transparencia) confirmó que nunca ha aplicado este tipo de recursos, lo cual preocupa, porque existen casos concretos donde se compartió con la

Comisión la sospecha de que la persona se encontraba detenida arbitrariamente y el organismo no informó sobre esta facultad, ni aplicó el recurso.

Otra de las atribuciones relevantes de la CEDHJ, cuyo cumplimiento fue poco eficaz ante el contexto y no ha contribuido en desarrollar cambios estructurales que consideren las necesidades de la población, es brindar la asistencia técnica, al igual que la formulación y presentación de propuestas sobre las modificaciones al sistema jurídico y a políticas públicas que conduzcan al establecimiento de mejores estándares de protección. Ante ello, la CEDHJ (vía transparencia) se ha limitado a señalar de forma general que ha emitido diversos instrumentos de defensa con peticiones a las autoridades a efectos de generar políticas públicas, sin mencionar las propuestas concretas y si estas fueron aprobadas. Es preciso destacar el papel pasivo y limitado de la CEDHJ en los procesos de creación de leyes e instituciones en materia de desaparición y de víctimas en la entidad (2016-2021), de acuerdo con las minutas de las reuniones realizadas y el análisis del , quien participó de manera directa en dichos espacios.

Cabe mencionar que, ante el escenario de impunidad, uno de los retos para ejercer la función de supervisión de la CEDHJ es el seguimiento a la actuación del Poder Judicial, de tal forma que no puede admitir quejas sobre el mismo y menos examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo. Ante los hechos notorios que confirman la creciente corrupción y colusión entre las autoridades de todos los poderes públicos y el crimen organizado, para tener un impacto más efectivo es necesario reforzar la reflexión del rol de los OPDH, en relación al cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos por parte del Poder Judicial, sin que se vulnere su independencia. Bajo esta lógica existe también importante debate sobre la investigación de violaciones a derechos humanos cometidas por actores particulares, partiendo de la obligación positiva del Estado de proteger los derechos fundamentales, independientemente si los actos provienen de sujetos públicos o del sector privado.

Legitimidad y autoridad moral

Al determinar la existencia de violaciones de los derechos humanos, la CEDHJ tiene la facultad de emitir recomendaciones públicas y autónomas, ejerciendo su labor de fiscalización de las autoridades y de observancia de

los derechos humanos. Las recomendaciones incluyen propuestas de medidas para impedir la continuación de las violaciones y evitar su repetición, al igual que reparar los daños ocasionados. Si bien las recomendaciones tienen carácter no vinculante, su señalamiento constituye una reprensión pública que puede llevar a iniciar los procedimientos de responsabilidad correspondientes.

El cumplimiento de las recomendaciones depende en gran medida de la legitimidad y autoridad moral de los OPDH, entendida como el poder por el que “una institución o personalidad moral se arrogan el derecho para imponer (autorizar, prohibir, regular) modos de comportamiento”, de acuerdo con Vázquez Gutiérrez (2002, p. 46). Este poder se construye a partir de los resultados de trabajo de la institución y resolución de las causas sociales, su postura ética, la credibilidad o la autonomía, incluido el proceso de designación de su titular, y no requiere contar con métodos de coerción para influir a las autoridades para el cumplimiento de las recomendaciones.

Durante la presidencia de Alfonso Hernández Barrón en total se emitieron 593 recomendaciones. Este último dato representa 120.45% más recomendaciones que las emitidas (269) durante el último periodo de Felipe de Jesús Álvarez Cibrián. A fin de analizar su cumplimiento, la CEDHJ por transparencia ha instruido verificar la información en su página web, sin que se compartiera la información requerida y, además, con la explicación que no está obligada a entregar las constancias que confirman el cumplimiento de los puntos recomendatorios. Al revisar el espacio virtual referido, los datos compartidos tienen carácter general, lo que imposibilita el seguimiento puntual a los avances, así como conocer las medidas tomadas para reparar los derechos vulnerados.

Por lo anterior, para conocer el cumplimiento de las recomendaciones en la práctica se realizó el acercamiento con las víctimas, considerando que el enfoque principal de las mismas debe centrarse en la efectiva restitución de sus derechos, sin alejarse del reconocimiento de la responsabilidad del Estado. Sin embargo, con base en sus testimonios y la experiencia del CEPAD, es posible afirmar que la CEDHJ no ha desarrollado la práctica de actualizarles sobre la implementación de recomendaciones y ni siquiera informarles sobre sus derechos. Algunas víctimas han señalado que no perciben las recomendaciones como herramientas de acceso a la justicia, e incluso, a tres años de la recomendación, ni siquiera supieron que podían

acceder a la reparación integral. Si bien la CEDHJ explicó por transparencia que para la construcción de medidas de reparación integral se basan en las leyes de derechos de víctimas, en realidad no se han generado mecanismos participativos para construirlas en conjunto con las víctimas, y las reparaciones se han reducido a una compensación económica, reafirmando que las recomendaciones se emiten más con otros fines que para responder a las necesidades de personas agraviadas.

El cumplimiento de las recomendaciones y la corrección de la actuación del Estado depende de su apertura, capacidad y voluntad, aunque a veces los costos políticos generados pueden ser más altos que las sanciones jurídicas. El carácter no vinculante de las recomendaciones implica tomar medidas proactivas para ejercer presión política y de esta manera compensar la falta de su fuerza coactiva.

Entre las medidas que aplica la CEDHJ para verificar y aumentar la efectividad de su cumplimiento, señala que son la notificación a la autoridad, elaboración de oficios de solicitud de avances, llamadas telefónicas, entrevistas, visitas de campo para verificar acciones informadas por las autoridades o mesas de trabajo. De acuerdo con la ley, las autoridades están obligadas a responder a las recomendaciones, y cuando las mismas no sean aceptadas o cumplidas, sus negativas deben ser fundadas, motivadas y públicas, y, además, a solicitud de la CEDHJ, el Congreso del Estado podrá llamar a las autoridades responsables para su comparecencia para conocer el motivo de su negativa. En la práctica, del 2013 a abril de 2022, la CEDHJ ha realizado esta solicitud en tres ocasiones. Aunque este proceso ayuda a que la sociedad establezca su propio criterio sobre la situación y se exponga la postura de las autoridades, de acuerdo con Carpizo (2011), esta medida podría también politizar el seguimiento a las recomendaciones.

Asimismo, la publicidad de las recomendaciones, así como la rigurosidad y exhaustividad de las investigaciones, pueden aumentar la presión moral y capacidad de persuadir, por lo que, como señala Bernal Ballesteros (2015), la autoridad podría sentirse moralmente obligada a cumplir, sin necesidad de coercibilidad. Además, la buena formulación y fundamentación de recomendaciones brinda certeza a la sociedad, y tal como indica González Pérez (2011), reducen las posibilidades de que las autoridades cuestionen contenidos de recomendaciones, y, por ende, expongan la labor de la CEDHJ y disminuyan su credibilidad. Al respecto, aún al haber realizado

la investigación técnica y objetiva ante la gravedad de la crisis forense en Jalisco, que culminó en la recomendación 10/2019, el Gobierno de Jalisco descalificó sus resultados y señaló públicamente que existen cuestiones de más relevancia y se nombró la resolución emitida como un documento de medio kilo. Esta situación representa un indicador de la creciente ausencia de legitimidad de la CEDHJ, puesto que el documento tan trascendental fue públicamente ignorado por las autoridades decisivas de Jalisco, sin que hubiera mayor reproche político o social.

Independencia

La legitimidad de la institución nacional de derechos humanos radica también en su independencia frente a distintos poderes públicos y privados, cuyos abusos se pretende vigilar. La independencia es esencial para su labor, y de acuerdo con Ávalos Vázquez (2019), garantiza la efectividad de sus funciones y el compromiso pleno con la defensa de los derechos humanos. Por lo que el establecimiento de las condiciones legales, materiales y presupuestarias para asegurar la autonomía, permite desarrollar la labor de observancia de derechos humanos sin intervención de cualquier poder o interferencia de intereses políticos particulares.

Asimismo, el proceso de elección de la persona titular del organismo de derechos humanos contribuye a su autonomía, y de esta manera fomenta su credibilidad. Por un lado, los Principios de París recalcan la relevancia de establecer garantías de independencia y asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales en el proceso; y, por otro, los Principios de Venecia incluyen los aspectos que refuerzan la imparcialidad, independencia y legitimidad de la institución tales como la publicidad, transparencia, legalidad y objetividad de la designación. El proceso de elección debe llevarse a cabo por el órgano legislativo, y es necesario que este se centre en los méritos y criterios objetivos, y regularizados. Según Lagunes López (2020), a fin de impedir las injerencias políticas, se requiere democratizar el proceso y garantizar efectiva participación ciudadana, lo que sería relevante considerando las críticas ante la politización y la opacidad de los procesos de designación de las personas a cargo de la CEDHJ en los años pasados, además de reflexionar sobre la posibilidad de extender el tiempo

del mandato de la persona titular y eliminar la posibilidad de su reelección consecutiva, en seguimiento a los Principios de Venecia.

La independencia implica también tanto el escrutinio público, pluralidad y compromiso con la sociedad para encontrar el balance de desempeñar su labor con distintos actores, y ante los conflictos sociales, colocar la protección de derechos humanos como el aspecto prioritario. Elizondo y Aguilar (2000) destacan que las relaciones con organizaciones de la sociedad civil deben ser objeto de atención del Ombudsperson, puesto que la legitimación proviene del respaldo de la comunidad que protege. En este sentido, se percibe que la CEDHJ ha actuado de forma cercana solo a ciertos grupos de víctimas y organismos civiles, con base en preferencias personales y privilegiando a algunas personas ante otras. Incluso, no se ha pronunciado ante fuertes actos de descalificación en contra de periodistas, víctimas y personas defensoras. Vía transparencia indicó que no se involucra en generar acciones al respecto.

Entre los años 2018 y 2021 han ocurrido varios momentos clave donde la CEDHJ ha tenido una postura afín a los intereses del Gobierno del Estado, sin actuar a favor de las víctimas, como fueron en 2018 la emisión de la medida cautelar de la destrucción de una de las cajas refrigerantes con cuerpos sin identificar, siendo la misma evidencia de lo acontecido, y la falta de oposición ante la elección del fiscal del Estado ante las recomendaciones en su contra por tortura. Incluso, en 2020 el titular de la CEDHJ tomó partido al no buscar generar presión social frente al reconocimiento oficial de la infiltración del crimen organizado en la estructura de la Fiscalía de Jalisco, y ante las desapariciones forzadas y tortura de más de 80 personas ocurridas el 5 de junio de 2020. Hernández Barrón actuó acorde a las necesidades del Ejecutivo del Estado, demostrando tibieza y proximidad con el fiscal durante la comparecencia en vez de confrontarlo, y, posteriormente, participó en un proceso simulado de mesas de trabajo con víctimas de los hechos que no tuvieron otro fin que recuperar la credibilidad del gobernador de Jalisco, incluso sin oponerse ante la apertura de la carpeta de investigación por el delito de abuso de autoridad, en vez de incidir en reconocer la comisión de delitos de tortura y desaparición forzada. Cabe señalar que estas mesas realizadas a la fecha no se han traducido en garantías de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral.

Rendición de cuentas y participación

De acuerdo con Ackerman (2006), la rendición de cuentas constituye uno de los fundamentos de creación de los OPDH que han sido considerados como agencias de supervisión, con el objetivo de combatir los abusos de poder y la corrupción, junto a la tarea de promoción y protección de derechos humanos. Montero de Alba (2019) destaca la evolución de las actividades, las cuales de centrarse solo en vigilar el actuar de autoridades en términos de su eficacia y responsabilidad, su enfoque se ha trasladado también hacia el análisis e incorporación de los estándares de derechos humanos más amplios.

Además, su autonomía operativa no significa que los mismos no están sujetos a mecanismos de escrutinio por otros órganos para verificar el cumplimiento de sus facultades. En el caso de la CEDHJ, su titular presenta ante el Congreso un informe anual y posteriormente, las y los diputados en una comparecencia pública cuestionan sus actividades. Aunque ante la relevancia e impactos de su labor, este procedimiento no ha sido suficiente ni exhaustivo, y tampoco se ha priorizado la construcción de otras herramientas que abonen a la rendición de cuentas y democratización de los procesos de la CEDHJ.

Otra tarea fundamental para los OPDH es fomentar la participación ciudadana como elemento esencial de la democracia y promover la adopción de mecanismos innovadores que garanticen la transparencia, el debate de calidad y la escucha de todas las voces en la toma de decisiones. Su actuación debe centrarse en reflejar las necesidades de la sociedad y los problemas que enfrenta, y hacer realidad sus demandas.

No obstante, en muchas ocasiones la CEDHJ no ha brindado respaldo a las exigencias de víctimas, colectivos y organizaciones de Jalisco, cuyo rol ha sido crítico y fundamental para la vigencia de los derechos humanos y la construcción de políticas públicas. La desconfianza y la tensión les ha colocado en dos lados opuestos, y se ha percibido que al organismo le interesa más el vínculo con autoridades en lugar de sumar esfuerzos y promover cambios por un bien común. Además, la institución se ha involucrado mayoritariamente en situaciones coyunturales, y no en agendas de lucha empujadas por años por personas defensoras y víctimas. Cabe resaltar que en Jalisco existen muy pocos mecanismos participativos en materia de derechos humanos y en la práctica, su construcción no ha sido el impulso ni resultado de acciones de la CEDHJ.

Promoción y difusión de derechos humanos

La apertura de espacios de rendición de cuentas y participación ciudadana resultan imposibles sin pleno acceso a la información. Los OPDH desarrollan actividades de divulgación a fin de crear conciencia sobre su papel, y elaboran informes públicos sobre el incumplimiento de la administración pública. Al respecto, en la publicación *El Ombudsman y la Opinión Pública* (2012), se señala que, al recibir y utilizar la opinión pública frente a sus acciones, también participan en la construcción de la misma cuando informan sobre hechos de interés público dentro del ámbito de su competencia. Las actividades de promoción, difusión y educación sobre derechos humanos aumentan la exigencia al Estado para que cumpla con sus obligaciones y contribuyen a generar una cultura de reconocimiento de derechos humanos, a fin de sensibilizar y prevenir las violaciones a futuro y consolidar la cohesión social.

Una de las principales herramientas para reconocer e informar sobre el trabajo de la CEDHJ ha sido el Informe Anual de Actividades, el cual consiste en la descripción de sus actividades y análisis de problemática de derechos humanos de Jalisco, sin embargo, ambos aspectos no se desarrollan de manera integral. Estos documentos suelen ser repetitivos, generales y poco digeribles. Si bien se han percibido avances, no constituyen una herramienta adecuada para monitorear la situación de derechos humanos, el cumplimiento de recomendaciones por parte de las autoridades, o conocer las estadísticas, indicadores o resultados de trabajo de la CEDHJ. Además, no se analizan aspectos estructurales que abonen a explicar las violaciones a derechos humanos, ni se abordan de forma sustantiva propuestas de medidas para atenderlas. Este informe, aparte de ser rendido ante los tres poderes públicos, deberá ser difundido de la manera más amplia posible para generar su relevancia política y acercar la CEDHJ a la sociedad. Debido a la existente distancia de la comisión con la ciudadanía no se ha generado su mayor interés sobre los informes, y ha habido un reducido involucramiento de la ciudadanía en el debate público, lo que ha evidenciado las limitaciones para legitimar la existencia de la CEDHJ.

De igual manera, aunque la CEDHJ cuenta también con la Unidad de Análisis de Contexto, se ha compartido muy poca información correspondiente a los patrones y factores sistemáticos y estructurales que contribu-

yen a las violaciones a derechos humanos en Jalisco, pese a que es relevante proporcionar esta información, a fin de abonar a garantizar el derecho a la verdad de la sociedad en conjunto. Por otro lado, si bien se cuenta con el acceso a algunas estadísticas públicas sobre las quejas y recomendaciones, hace falta un registro integral que brinde un panorama detallado sobre la situación de derechos humanos y permitir supervisar el cumplimiento de responsabilidades del Estado, además de servir como fuente para conocer la eficacia de la CEDHJ y definir estrategias de incidencia. Cabe señalar que la CEDHJ respondió vía transparencia que, a mayo de 2022, no cuenta con ninguna base de datos abierta.

En la práctica, la CEDHJ se ha destacado por ser poco transparente, proactiva e innovadora en el uso de herramientas tecnológicas y físicas para potencializar el acceso a la información y llegar al mayor número de personas posible, considerando también los grupos vulnerables. Incluso se han generado reservas para que las víctimas accedan a los expedientes, sin que se encuentren alternativas para elaborar las versiones públicas de documentos. Además, las respuestas obtenidas vía transparencia han sido incompletas y muy generales, indicando que se busque información en otras fuentes, donde cabe puntualizar, la misma no se encuentra sistematizada. Sobre estas prácticas de opacidad y burocracia, Castellà y Expósito (2015) señalan que puede deberse a que estos órganos no desean someterse a la crítica o brindar explicaciones, impidiendo el conocimiento sobre actuaciones irregulares.

Reflexiones finales

A partir de este balance preliminar sobre el desempeño de la CEDHJ durante 2018-2021, se puede constatar que, si bien se han desarrollado avances, persisten retos para su consolidación, incluyendo cambios de prácticas y modificaciones a su mandato institucional y marco legal. El análisis realizado demostró que la CEDHJ no ha tenido capacidad de brindar respuestas efectivas a miles de víctimas ante el contexto de violaciones a derechos humanos cometidas de manera generalizada en Jalisco, y ha reproducido las prácticas viciadas de las autoridades tradicionales. Se ha evidenciado que este organismo, a casi tres décadas de su creación, necesita una trans-

formación profunda para atender el complejo panorama que actualmente se vive en la entidad, adquirir un rol más proactivo y de prevención, y fortalecer las garantías de los derechos de las víctimas. Asimismo, se advierte la fuerte necesidad de recuperar la confianza y legitimidad con la sociedad, generar verdaderos mecanismos de participación y rendición de cuentas, y reforzar las salvaguardias para ejercer sus funciones con autonomía e independencia.

El análisis realizado solo constituye una aproximación sobre el actuar de la CEDHJ, construido a partir de información brindada por las víctimas, solicitudes de acceso a la información y la experiencia en la labor de defensa de derechos humanos, a fin de contar con un panorama más amplio se requiere analizar a profundidad otras de sus características, tales como su marco normativo, presupuesto, elección e integración del personal, verificación puntual de cumplimiento de las recomendaciones, políticas de evaluación o estrategias de comunicación. El rol de la CEDHJ es servir como un contrapeso ante abusos y deficiencias del Estado, y convertirse en un espacio digno y abierto para las víctimas frente a la burocracia, impunidad y violencia institucional. En atención a los estándares internacionales, es importante que se haga uso efectivo y constante evaluación e innovación de todas sus atribuciones, para que en Jalisco prevalezca el respeto a la dignidad humana y garantía de derechos humanos.

Referencias

- ACKERMAN, J. (2006). Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México. En E. Isunza y A. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (pp. 293-322). México. Porrúa.
- ALFONZO, A. (2015). El Ombudsman en México: el Sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos más grande del mundo. En M. Carbonell Sánchez *et al.* (coord.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos humanos* (pp. 47-78). México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. En <https://archivos.juridicas.UNAM.mx/www/bjv/libros/8/3960/6.pdf>

- ARROYO, R. (2015). El Defensor del Pueblo en la Construcción de la Democracia. En G. Escobar (ed.), *Ombudsman y Democracia. Actas del II Congreso Internacional del Pradpi*. Madrid. Trama editorial. En https://pradpi.es/libros/Ombudsman_democraciaFIO.pdf.
- Asamblea General de la Naciones Unidas (1993). Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Identificación Oficial: Resolución A/RES/48/134. En <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-parisobvcxz>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2020). *El Papel de las Instituciones de Ombudsman y Mediadores en la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, la buena Gobernanza y el Estado De derecho*. A/RES/75/186. En <https://undocs.org/es/A/RES/75/186>
- BERNAL, M. (2015). “Luces y Sombras del Ombudsman”. Un Estudio Comparado entre México y España. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y Universidad de Santiago de Compostela. En <https://archivos.juridicas.UNAM.mx/www/bjv/libros/10/4914/6.pdf>
- BERNAL, M. *et al.* (2018). Retos para Fortalecer al Ombudsman a través de las Reformas Constitucionales. *Iuris Tantum*, 28, pp. 177-198. En <https://revistas.anahuac.mx/iuristantum/article/view/67/19>
- CARPIZO, J. (2011). ¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? M. Carbonell y P. Salazar (coords.), *La reforma constitucional en derechos humanos: un nuevo paradigma*. México. UNAM.
- CASTELLÀ, J. M. y Expósito, E. (2015). Participación Administrativa y Ombudsman. En G. Escobar (ed.), *Ombudsman y Democracia. Actas del II Congreso Internacional del Pradpi*. Madrid. Trama editorial. En https://pradpi.es/libros/Ombudsman_democraciaFIO.pdf
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2011). Guía del curso “La CDHDF en el contexto de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos. Programa de capacitación profesional de los derechos humanos”. México. En https://cdhcm.org.mx/serv_prof/pdf/guia_curso2.pdf
- Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (2022). Respuestas a solicitud de información. Expediente UT/253/2022, Oficio MLA/1873/2022; Expediente

- UT/250/2022, Oficio MLA/1872/2022; Expediente UT/245/2022, Oficio BDL/1848/2022; Expediente UT/242/2022, Oficios jmla/1834/2022, P/INT/720/2020; UT/244/2022, oficio 271/2022; Expediente UT/247/2022, Oficio CVG 172/2022; Oficio CVG 185/2022/IV; Expediente UT/246/2022; Expediente UT/246/2022; Oficio 114/VGGOV/2022/JJHB.
- Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (2019). Principios sobre la Protección y la Promoción de la Institución del Defensor del Pueblo (los principios de Venecia). En [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-spa)
- CUÉLLAR, M. (2002). *Estándares Mínimos para el Establecimiento y Funcionamiento del Ombudsman*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. En https://catedraUnescodh.UNAM.mx/catedra/BibliotecaV2/Documentos/Ombudsman/Articulos/Estandares%20minimos_ombudsman.doc
- ELIZONDO, G. y Aguilar, I. (2000). *La institución del Ombudsman en América Latina: Requisitos mínimos para su existencia*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. En <https://bit.ly/3FsrR7d>
- GONZÁLEZ, L. (2011). El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México. *Revista IUS*, 5(28), pp. 99-122. En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472011000200006
- GONZÁLEZ, L. (2003). The Institution of the Ombudsman. The Latin American experience. *Revista IIDH*, pp. 219-248. En <https://revistas-colaboracion.juridicas.UNAM.mx/index.php/rev-instituto-interamericano-dh/article/download/8170/7329>
- GONZÁLEZ, L. (2009). Los ombudsman en América Latina y su incidencia política. *Revista IIDH*, pp. 157-202. En: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24580.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe). En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/Envipe/2021/doc/Envipe2021_jal.pdf
- LACHENAL, C., Martínez, J. y Moguel, M. (2009). *Los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México. Nuevas Instituciones, Viejas Prácticas*. México. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. En <https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/ombudsman.pdf>
- LAGUNES LÓPEZ, O. (2020). El desempeño de los organismos públicos locales de derechos humanos en México. *Región y Sociedad*. En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252020000100139

- Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (1998). Normas Legales, núm. 17113. En http://CEDHJ.org.mx/transparencia/II/II_C/leyes_estatales/Ley%20de%20la%20Comision_Estatal_de_Derechos_Humanos.pdf
- MONTERO DE ALBA, J. (2019). El sistema No Jurisdiccional De Protección de los Derechos Humanos. Breves antecedentes históricos, naturaleza jurídica y principales retos. En J. Narro Lobo (coord.), *Autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. En <https://www.CNDH.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Autonomia-organismos.pdf>.
- PLASCENCIA VILLANUEVA, R. (2015). Democracia y Derechos Humanos. En G. Escobar (ed.), *Ombudsman y Democracia. Actas del II Congreso Internacional del Pradpi*. Madrid. Trama editorial. En https://pradpi.es/libros/Ombudsman_democraciaFIO.pdf
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (2012). El ombudsman y la opinión pública. México. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/64607/VIII_-_El_Ombudsman_y_la_Opini_n_P_blica.pdf
- Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (2004). En <http://CEDHJ.org.mx/legal/reglamentoCEDHJ.pdf>
- VÁZQUEZ GUTIÉRREZ, J. (2002). Autoridad moral y sociedad en el pensamiento de Durkheim. *Sociológica*, 17(50), pp. 17-54. En: <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305026563002.pdf>.
- World Justice Project (2022). Índice de Estado de Derecho en México (IEDMX). En <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2021-2022/>

9. El aporte a la democracia y el debilitamiento institucional del árbitro electoral local

Mónica Montaña Reyes
Omar Esteban Macedonio Maya

Introducción

Actualmente, la situación de los institutos electorales locales es incierta, sobre todo, por la discusión de la reforma electoral. Sin embargo, en estos años ¿cómo ha evolucionado el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC)? En este trabajo mostraremos dos puntos principales: en primer lugar, cómo el IEPC ha sido debilitado con una serie de reformas nacionales y locales con los efectos de la reforma de 2014 y de la Ley de Participación Ciudadana y Gobernanza del Estado de Jalisco. En segundo lugar, los aportes que ha hecho el Instituto durante el periodo analizado. Para esto, se hace una descripción breve de los procesos electorales ordinarios, extraordinarios y la consulta popular llevados a cabo con su respectiva evaluación. También se documenta el proceso de registro de nuevos partidos políticos locales realizado desde 2019, de donde surgieron Hagamos y Futuro. Finalmente, se describe cómo el OPLE de Jalisco fue uno de los pocos en proponer, promover y aplicar nuevos lineamientos de paridad transversal en los llamados bloques de competitividad, para asignar candidaturas de mujeres en municipios importantes para los partidos políticos. A partir del análisis de estos aspectos podemos reconocer el aporte del IEPC al desarrollo democrático de Jalisco.

El debilitamiento del IEPC: la reforma de 2014 y la Ley de Participación Ciudadana

Cronológicamente, el IEPC ha atravesado por una serie de reformas que lo han llevado desde su nacimiento, como Comisión Electoral, hasta su diseño como un Organismo Constitucional Autónomo (OCA), con una autonomía técnica, jurídica y presupuestal garantizada por la propia carta magna jalisciense. No obstante, en lo anterior, es plenamente identificable el hecho de que el IEPC de 2018 ya no poseía las características, propiamente dicho, de un OCA, sino que, derivado de la reforma electoral federal de 2014, todos los organismos electorales locales se convirtieron en lo que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) conoce como Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), mismos que mantienen un asiento territorial en las entidades federativas pero que a la vez se han vuelto apéndices del Instituto Nacional Electoral (INE).

La reforma electoral de 2014 —mediante la cual se transforma el IEPC en un OPLE— mantiene una tendencia que denominamos centrípeta. Es decir, el poder político y las decisiones se toman desde el organismo nacional electoral (INE) en lugar de que los propios organismos locales tomen las decisiones fundamentales de organización, elección de sus miembros e incluso diseño del sistema profesional electoral. Podemos apreciar entonces ciertas notas distintivas: por un lado, los OPLE y sus integrantes dejan de ser electos por el Poder Legislativo local para ser electos por el Consejo General del INE, adicionalmente la propia LEGIPE les otorga atribuciones para realizar las actividades de la función electoral que le corresponde a los OPLE, atrayendo y cediendo funciones de conformidad al criterio que establezca el propio INE. De este modo, la LEGIPE sentó un precedente de re-centralización de las funciones electorales, de tal modo que los OPLE quedan sujetos a pocas funciones específicas y exclusivamente determinadas para ellos, cuestión de la que no queda aislado el propio IEPC, dado que el artículo 104 de la LEGIPE le indica básicamente las funciones a saber del IEPC: a) garantizar los derechos y acceso a las prerrogativas de los partidos políticos; b) asegurar la ministración del financiamiento público a los partidos políticos y candidatos independientes; c) desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica.

ca, paridad de género y derechos humanos; d) escrutinio y cómputo total de las elecciones distritales, municipales y del Ejecutivo del Estado; entre otras más que evidentemente pueden ser cedidas mediante acuerdos de coordinación con el INE.

Por tanto, lo que se puede percibir es el hecho de que, en la práctica, el IEPC mantiene una existencia plenamente dependiente de las decisiones centrales del INE, que van desde el nombramiento de su máximo órgano de decisiones hasta la ejecución de tareas que eventualmente pueden ser cedidas al organismo electoral nacional. Éste, de forma general, puede inclusive realizar la labor de atraer partes del proceso electoral (que van desde la capacitación, la supervisión electoral e incluso algunas relativas a la instalación de casillas electorales, que plenamente son ejercidas por el INE). Además, la propia LEGIPE, en su artículo 119, indica la posibilidad de que por medio de las comisiones de vinculación entre los OPLE y el INE se puedan realizar planes integrales que contengan los mecanismos de coordinación para cada proceso electoral local, además de la posibilidad (descrita en el numeral 3 del antes citado artículo) de que el INE pueda —a solicitud expresa del OPLE— asumir la organización integral del proceso electoral. Visto desde esta perspectiva, es entonces que podemos comprender la erosión institucional que ha conllevado para el IEPC armonizar sus funciones al nuevo marco de responsabilidades y atribuciones, toda vez que es preciso señalar que el organismo electoral de Jalisco siempre ha sido innovador. Para muestra de ello, basta recordar que justamente fue uno de los institutos pioneros en impulsar la implementación de la urna electrónica y probarla con éxito en varios procesos electorales locales en zonas de difícil acceso y conectividad, incluso más recientemente se utilizaron en el procedimiento de consulta popular respecto a la revisión del pacto fiscal en el Estado de Jalisco, realizado en 2021.

Es más que revelador el hecho de que el IEPC actualmente tiene un papel más bien limitado al respecto de las atribuciones y tareas que tenían asignadas originalmente como OCA, antes de la reforma de 2014. Si bien institucionalmente tenían capacidades instaladas, lo cierto es que la centralización de múltiples tareas en el INE ha hecho que los OPLE, y específicamente el IEPC, tengan un papel reducido y más bien auxiliar en los procesos electorales. Un claro ejemplo está en la instalación y ubicación de las casillas, mismas que de forma general define el INE y en el cual

el IEPC solamente participa en la instalación de aquellas mesas receptoras que reciben votación en elecciones de corte local. Asimismo, se ha reducido el papel de los organismos electorales locales a la administración de recursos económicos vía financiamiento de los partidos políticos, o en su defecto, en el reconocimiento de las organizaciones partidistas con registro local.

Aunque puede parecer seductora la posibilidad de que se eliminen los OPLE en favor de que el INE centralice la totalidad de las funciones electorales —justamente, un argumento de la reforma de 2014 fue la de homologar procesos y nombramientos—, lo cierto es que en términos generales es crucial comprender que la lógica de la distribución del poder político en México es de corte federal. Por ello, también es válido reconocer a las entidades federativas para que mantengan las funciones competentes, sobre todo, de coordinación y vinculación en la función electoral. Así que, en estos años de análisis, el asunto de fondo es el federalismo electoral como materia a recuperar, sobre todo bajo la óptica de que el IEPC desde sus primeros momentos se destacó por ciertos distintivos. Por ejemplo, el uso de la urna electrónica, la promoción de mayores herramientas de participación ciudadana, y, sobre todo, disposiciones que daban cuenta de un organismo vital que con ahínco y fuerza se mantenía a la vanguardia. La tarea del IEPC, así como de los demás OPLE, será demostrar la necesidad de su existencia en el actual escenario nacional de reforma electoral que busca eliminarlos.

Pero el debilitamiento no ha venido solo del nivel federal. A nivel local, otra reforma que debilitó al Instituto se dio en 2019, cuando se eliminaron del Código Electoral y de Participación Ciudadana las figuras de participación ciudadana contenidas en él. Estas fueron: plebiscito, referéndum, ratificación constitucional, iniciativa popular, iniciativa popular municipal, presupuesto participativo, revocación de mandato, consulta popular y contraloría social; a su vez, se crea la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. De esta manera, el Gobierno del Estado se adjudica las facultades necesarias para dirigir la participación política de Jalisco quitando una de las funciones principales, plasmada incluso en el nombre del organismo electoral local. Aun así, el IEPC, en el periodo analizado, llevó a cabo la organización de dos elecciones ordinarias, una extraordinaria y una consulta popular.

Los procesos electorales locales y la consulta popular (2018-2021)

Durante el periodo analizado, el IEPCJ organizó dos elecciones ordinarias y una extraordinaria. También, la consulta sobre el Pacto Fiscal. La primera elección ordinaria de 2018 involucró la renovación del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (en la figura del gobernador), los 125 ayuntamientos y el Congreso del Estado; la segunda correspondió a la del 2021, en la que se renovaron los poderes municipales y el Poder Legislativo; la extraordinaria fue correspondiente a la elección, también extraordinaria, del Municipio de Tlaquepaque, en 2021; y la consulta popular por el pacto fiscal.

En las dos elecciones ordinarias se tienen cifras dignas de análisis que pueden ser estudiadas para dar cuenta de la relevancia de las tareas del IEPC en cuanto a lo que se refiere a dos elementos puntuales: en primer lugar, presupuesto, es decir, cantidad de recursos económicos que ejerce y que esencialmente nos concentramos en el apartado del destino de estos; y en segundo lugar, el apartado de logística electoral, que tiene una relación puntual con la instalación de casillas, numeralia de secciones y funcionarios de casilla, entre otros.

Cuadro 9.1. Estadísticas de procesos electorales 2018-2021

Temática	Descripción	Proceso electoral 2018	Proceso electoral 2021
Presupuesto	Presupuesto general IEPC	\$976 419 631.00 (100%)	\$770 782 918.00 (100%)
	Financiamiento a partidos políticos	\$440 260 489.00 (45%)	\$255 154 463.00 (33%)
	Proceso electoral 2017-2018	\$364 890 668.00 (37%)	\$515 628 455.00 (66%)
	Mecanismos de participación social	\$4 250 000.00 (1%)	
	Gasto corriente del IEPC	\$167 009 474.00 (17%)	

Cuadro 9.1. Estadísticas de procesos electorales 2018-2021

Temática	Descripción	Proceso electoral 2018	Proceso electoral 2021
Logística electoral	Secciones electorales	3 570	3 613
	Casillas electorales instaladas	9 808	10 209
	Supervisores electorales	265	439
	Capacitadores asistentes electorales	2 347	2 579
	Funcionarios de casilla	88 794	92 034

Fuente: elaboración propia con base en Memoria Electoral del Proceso Electoral 2017-2018, Numeralia Electoral 2021 y Cartografía Electoral 2021 del IEPC.

Podemos apreciar en el cuadro 9.1 que, del proceso electoral 2017-2018 al 2020-2021, el presupuesto real del IEPC se redujo en casi 200 millones de pesos. Si bien a primera vista este recorte puede insertarse en la lógica de la austeridad, conviene más analizar esta singularidad desde la perspectiva de una tendencia a centralizar las funciones en el INE y reducir paulatina, pero sistemáticamente, el peso específico del organismo electoral local. Ahora bien, a la par de la reducción del presupuesto del organismo electoral, se aprecia también una reducción importante en cuanto a los montos asignados a los partidos políticos por la vía del financiamiento. Consideramos relevante que se le otorgue al organismo electoral local la condición de que se incremente el número de secciones electorales a atender, de funcionarios de casilla a capacitar y de personal temporal para la operación del procedimiento electoral, cuando los recursos brindados no se comportan de la misma forma. Por ello, es evidente que estamos ante un debilitamiento institucional programado en pos de la centralización de los procesos electorales, condición que consideramos riesgosa y poco deseable en una democracia que se inscribe en una lógica de corte federal.

Asimismo, podemos rescatar que paralelamente al debilitamiento estructural del IEPC, mediante el presupuesto reducido y el condicionamiento de sus funciones estratégicas, este organismo ha sido responsable de la ejecución de dos ejercicios adicionales: la elección extraordinaria de 2021 en el municipio de Tlaquepaque y la consulta popular por el pacto fiscal.

La elección extraordinaria de 2021 en Tlaquepaque fue un ejercicio inédito, toda vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó la invalidez de la elección ordinaria dada la intervención e injerencia de algunas personalidades religiosas. En dicha elección se ratificó el triunfo de la fórmula propuesta por Movimiento Ciudadano, quien obtuvo 44 579 votos (43.31%), contra 39 141 votos (38.02%) del partido Morena. Cabe destacar que tanto el proceso de precampaña como el de campaña fueron recortados sustancialmente; se celebraron del 19 al 28 de octubre de 2021, y del 3 al 17 de noviembre de 2021 respectivamente.

En cuanto a la consulta popular por el pacto fiscal, conviene recordar que esta tuvo su origen en la utilización de la herramienta contenida en el artículo 97 de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, y que fue solicitada por el gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro. Esta consulta se llevó a cabo en cuatro fines de semana consecutivos —del 27 de noviembre al 19 de diciembre de 2021—, de forma escalonada por regiones y en el área metropolitana de Guadalajara, teniendo como pregunta detonadora: “¿Estás de acuerdo en que cada seis años, se revisen los términos de la Coordinación fiscal y la manera en la que la Federación distribuye los impuestos, para que se decida si Jalisco se mantiene o sale de pacto fiscal?” Con un presupuesto de 22 546 230 pesos, las cifras de participación se ubicaron en un total de 388 816 adultos y 61 132 niños. Cabe destacar que el ejercicio se ubicó por debajo del umbral mínimo para hacerlo vinculante, mismo que se cifraba en 33% de las y los ciudadanos registrados en la lista nominal del estado de Jalisco, con una cifra cercana a los 2.5 millones de electores. Para este ejercicio se desplegaron un total de 970 centros de recepción de opinión y, además, una campaña informativa para llamar a la participación. Con estos hechos, el IEPC demostró su capacidad de organización y cumplimiento a pesar de las limitaciones presupuestales y legales. Así pues, además de cumplir con estas obligaciones básicas, que son la de organizar los procesos electorales y la consulta encomendada, a continuación, se describirán dos elementos importantes del periodo analizado. El primero se centra en el proceso de registro de los partidos políticos locales llevado a cabo por el instituto; y después en el aporte del IEPC en materia de paridad con los bloques de competitividad.

El registro de nuevos partidos políticos locales

Otro momento relevante del periodo analizado fue el proceso de registro de nuevos partidos políticos locales. La convocatoria de registro es cada seis años, al año siguiente de la celebración de elecciones a la presidencia de la república, o para las entidades federativas, al año siguiente de la celebración de las elecciones a la gubernatura. Para el OPLE de Jalisco, en el año 2019 comenzó este proceso. Según datos otorgados por la directora de Prerrogativas de Partidos Políticos, la maestra Miriam Gutiérrez Mora (2022), se recibieron diecisiete manifestaciones de intención de diversas organizaciones ciudadanas para convertirse en partidos políticos locales. Estos, después de haber sido sometidos a una verificación de requisitos, se redujeron a nueve.

Según Gutiérrez (2022), podrían resumirse en seis pasos lo que sucedió en este proceso de registro de partidos políticos locales: 1. Informar a la autoridad electoral sobre la intención de constituirse como partido político local; 2. Celebrar asambleas en por lo menos las dos terceras partes de los municipios o distritos que componen la entidad, en el caso de Jalisco, al menos debían de celebrarse asambleas en catorce distritos o bien, en 84 municipios. Para ello, las organizaciones ciudadanas debían escoger celebrar o en distritos o en municipios, de manera excluyente; 3. Al concluir con las asambleas distritales o municipales, las organizaciones ciudadanas debían celebrar una asamblea estatal constitutiva, en la que se aprueben sus documentos básicos, a la cual, asisten sus delegados designados en las asambleas municipales o distritales; 4. Debían acreditar una afiliación no menor al 0.26% de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado. Para verificar el cumplimiento, en coordinación con el Instituto Nacional Electoral, se revisan cada una de las manifestaciones de afiliación presentada por el partido político; 5. Concluido lo anterior, la autoridad electoral resuelve sobre su procedencia, o no, y lo publica en el Periódico Oficial de la Entidad; y 6. En el momento en que la autoridad electoral se pronuncia sobre la procedencia de su aviso de intención, la organización ciudadana debe informar a la autoridad sobre el origen y destino de sus recursos, pues derivado del resultado de la fiscalización de sus recursos, o por el incumplimiento de esta obligación, podría la autoridad incluso no otorgar el registro.

Cuadro 9.2. Resultados al término del proceso de registro de nuevos partidos políticos locales		
Lograron registro	Desistieron	No cumplieron el plazo
Hagamos A. P. E. (Hagamos)	Frente Estatal MÁS, A. C.	Turismo Rural de la Barranca, A.C.
Somos un bosque, A. C. (Futuro)	Independientes Unidos por Jalisco, A. C.	Podemos por Jalisco, A. C.
	M. N. Bombero, A. C.	Por la vida, la esperanza y la renovación de México, A. C.
	MONTU Capítulo Jalisco, A. C.	

Fuente: elaboración propia con base en Gutiérrez (2022).

Para la maestra Gutiérrez (2022), los elementos más importantes para que solo dos agrupaciones lograran el éxito fueron sus elementos ideológicos, así como su estructura organizacional básica y sus recursos. Después de quince años de no contar con partidos locales nuevos, el esfuerzo fue grande y valioso, pues como indica la directora: “el procedimiento de constitución de un partido político tiene una duración aproximada de un año y durante este tiempo, necesitas, sobre todo, gestión del territorio”. Esta gestión implica un esfuerzo por la agrupación política de contactar con líderes locales o ciudadanos que deseen participar en el partido de nueva creación. Esta participación implica también socializar el proyecto de partido, sumar a personas que dediquen bastante tiempo al proyecto para estar en constante comunicación con el representante de la organización, quien tiene como función principal atender y dar seguimiento puntual a las etapas del procedimiento.

Además de la importancia de los principios y la ideología, lo más importante es contar con “estructura municipal o distrital para poder realizar los trabajos de gestión, logística y afiliación para celebrar exitosamente las asambleas, con todas las implicaciones económicas que esto implica” (Gutiérrez, 2022). Por eso mismo, los recursos siempre serán importantes en este tipo de procedimientos, ya sea en dinero o en especie. La celebración de las asambleas no se lograría si no existieran un lugar para llevarlas a cabo, los materiales de difusión, los viáticos y gastos logísticos, por mencionar algunos. Y concluye la entrevistada que “la falta de recursos es un factor que no permite que las organizaciones ciudadanas logren su registro como

partido. De ahí que la fiscalización sobre el origen y destino de sus recursos es un requisito básico para el registro del partido”.

Cuadro 9.3. Registros y asambleas válidas celebradas por las agrupaciones aspirantes				
Núm.	Organización ciudadana	Número de registros en el Sistema de Registro de Partidos Políticos Locales	Número de registros válidos en el Sistema de Registro de Partidos Políticos Locales durante la asamblea	Núm. de asambleas municipales celebradas
1	Somos un Bosque, A. C.	3 397	3 199	87
2	Hagamos A. P. E.	12 119	11 588	109

Fuente: Informe de la Dirección de Prerrogativas. Febrero de 2020.

En cuanto al rol que tuvieron tanto el INE como el IEPC en el proceso, las funciones estuvieron bien delimitadas. Por su parte, el INE, haciendo uso de su facultad de atracción, emitió los lineamientos para la verificación del número mínimo de afiliados a las organizaciones interesadas en obtener su registro como partido político local. En estos lineamientos se establece la vinculación institucional para la utilización de un sistema informático que permite verificar cada una de las manifestaciones de afiliación presentadas por las organizaciones ciudadanas. Así, es el INE quien emite un oficio de verificación y proporciona la información final sobre las afiliaciones válidas registradas por la organización política en proceso de constitución. En el caso del IEPC, el presupuesto asignado fue sobre todo para declarar la validez de las asambleas y contar con recursos humanos suficientes para el registro de los afiliados.

Los bloques de competitividad y los avances en paridad

Además de la organización de los procesos electorales, cabe resaltar las novedades fomentadas por el organismo respecto a cómo pensar y mejorar la representación política en Jalisco en los últimos años. Si bien el IEPC acató todas las normas vigentes respecto a la paridad en el periodo

analizado, también hubo discusión más allá de estas. Las normas vigentes consistían en el acomodo de mujeres candidatas en los primeros lugares de las listas de representación proporcional para diputaciones locales y listas de regidores, así como la alternancia entre candidatos hombres y mujeres (paridad vertical y horizontal). Sin embargo, desde 2018 inició el debate sobre la importancia de obligar a los partidos políticos a colocar a las mujeres candidatas de mayoría relativa en distritos y municipios relevantes, es decir, que no fueran distritos o municipios de poca importancia política para los partidos políticos o de baja población (paridad transversal). Sobre todo, porque en Jalisco es una tendencia que los diez municipios más poblados del estado y que concentran el 70% de los electores sean históricamente gobernados por hombres. Asimismo, mientras que en las diputaciones locales se logró una paridad en los últimos años después de la reforma de 2014, no ha sucedido así en las presidencias municipales, que apenas alcanza el 30%. Por ello es que, dentro del IEPC, se promovieron lineamientos para que los partidos políticos acomodaran a las candidatas electas por voto directo en distritos y municipios donde tuviesen posibilidad de ganar.

El debate entonces inició sobre los llamados bloques de competitividad: se hizo un análisis de los distritos electorales y los municipios donde los partidos políticos tenían ventaja electoral, y además que fueran relevantes en cuanto a la cantidad de población. A pesar de que se debatió el tema desde el 2018, no fue hasta el acuerdo IEPC-ACG-061/2020 donde se plasmó finalmente el consenso entre las y los consejeros, así como las fuerzas políticas representadas.

Este documento consistió en elaborar bloques de competitividad por partido político. Estos consistían en listas de municipios donde los partidos políticos han tenido mayor cantidad de votos en las últimas elecciones y ordenados por mayor cantidad de población. En un primer momento se buscaba que hubiera paridad en la designación de las candidaturas en los primeros municipios, que serían, desde luego, los más relevantes para los partidos políticos. Se clasificaron tres bloques de municipios y distritos con alto; medio; y bajo porcentaje de votación, ordenados por cantidad de habitantes. Sin embargo, después de varios intentos para dejar establecida la proporción equitativa entre hombres y mujeres en los cinco municipios más relevantes, no fue posible postular de manera equitativa a ambos gé-

neros ni de manera alternada. Por el contrario, se dejó a la voluntad de los partidos políticos el orden para acomodar la misma cantidad de mujeres y hombres candidatos (de toda la lista). Y en cuanto a los cinco municipios más importantes, solo se estableció que dos candidaturas debían de ser de género distinto. En la mayoría, los partidos políticos postularon en la primera parte a candidatos varones.

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y CIUDADANOS

Cuadro 9.4. Bloques de competitividad y población alto-alto para municipios por partido político para integrar candidaturas de 11 hombres y 11 mujeres del PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Movimiento Ciudadano y Morena					
PAN		PRI		PRD	
Municipio	Habs.	%	Municipio	Habs.	%
Encarnación	53 555	59.43	Ixtlahuacán de los M.	53 045	48.2
Acatitlán	21 530	41.62	Jamay	24 753	52.6
Jesús María	19 469	49.75	Yahualica	22 586	40.3
Mezquitic	19 452	53.07	Degollado	21 479	46.7
Cuautitlán de G. B.	18 138	44.46	Tizapán el Alto	20 961	61.6
Unión de San Antonio	17 915	72.6	Tecolotlán	17 257	41.5
Ayutla	12 453	36.7	Talpa de Allende	15 126	52.9
Teocuitatlán	10 317	60.9	Gómez Farías	14 278	47.1
San D. de Alejandría	7 349	47.2	Unión de Tula	13 446	39.9
Bolaños	7 341	58.0	Tolimán	10 310	54.6
Tenamaxtlán	7 005	49.3	Cabo Corrientes	10 303	40.8
Valle de Guadalupe	6 924	60.3	Quitupán	8 379	43.6
Juchitlán	5 638	44.9	Atoyac	8 264	49.3
Atengo	5 475	42.5	Tenamaxtlán	7 005	42.5
Villa Guerrero	5 417	54.6	Chiquilistlán	6 102	43.4
Valle de Juárez	5 389	57.2	Tonaya	5 960	46.6
Totatiche	4 412	44.5	Valle de Juárez	5 389	41.2
Cañadas de Obregón	4 110	40.9	Tuxcacuesco	4 229	50.2
Chimaltitlán	3 383	42.3	Mixtlán	3 526	43.5
San Cristóbal de la B.	3 117	36.9	Chimaltitlán	3 383	44.8
Santa María de los Á.	3 033	50.3	Santa María de los Á.	3 033	39.8
Cuautla	2 120	62.4	Santa María Oro	2 028	45.7
			San Juan de los Lagos	69 725	6.8
			Poncitlán	51 944	8.6
			Tequila	42 009	4.5
			Cihuatlán	41 300	39.1
			Tamazula de Gordiano	38 396	19.7
			Sayula	36 778	8.9
			Tomatlán	35 824	16.0
			Ojuelos de Jalisco	32 357	8.7
			Acatlán de Juárez	22 261	17.3
			Tapalpa	17 893	23.2
			Zapotlán del Rey	16 579	4.6
			Tecalitlán	16 579	7.4
			San Gabriel	16 105	20.2
			Amatitán	15 344	12.2
			Hosotipaquillo	9 761	9.1
			Zapotitlán de Vadillo	7 027	5.2
			Chiquilistlán	6 102	27.0
			Tonaya	5 960	41.5
			Atengo	5 475	18.4
			El Limón	5 379	10.6
			Guachinango	4 184	6.9
			Ejutla	1 862	42.1

PT				PVEM				Movimiento Ciudadano			
Municipio	Habs.	%	Municipio	Habs.	%	Municipio	Habs.	%	Municipio	Habs.	%
Guadalajara	1 460 148	2.3	San Juan de los L.	69 725	26.0	Zapopan	1 332 272	44.4			
Tlaquepaque	664 193	2.3	Tamazula de G.	38 396	24.8	Tlajomulco de Zúñiga	549 442	48.8			
Tonalá	536 111	3.1	Ayotlán	37 963	37.8	Puerto Vallarta	275 640	47.3			
San J. de los Lagos	69 725	3.9	Zacoalco de T.	28 205	15.4	El Salto	183 437	43.6			
La Barca	65 055	2.4	Cocula	26 687	12.6	Lagos de Moreno	164 981	46.4			
Autlán de Navarro	60 572	2.7	Acatlán de J.	22 261	14.3	Zapotlanejo	68 519	52.4			
Poncitlán	51 944	2.3	Acatic	21 530	24.9	Ojuelos de Jalisco	32 357	43.64			
Chapala	50 738	4.1	Degollado	21 479	13.4	La Huerta	24 563	44.0			
Cihuatlán	41 300	3.8	Tapalpa	19 506	28.1	Tototlán	23 171	51.5			
San Miguel el Alto	32 960	2.2	Zapotlán del Rey	17 893	40.5	Ezatlán	19 847	46.8			
San Martín Hidalgo	27 777	2.2	Mazamitla	13 799	44.3	Ixtlahuacán del Río	19 070	43.7			
Acatlán de Juárez	22 261	3.4	Pihuamo	11 192	36.8	Tecalitlán	16 579	42.5			
Acatic	21 530	4.7	Teuchitlán	9 608	13.9	San Julián	15 890	45.5			
El Arenal	19 900	5.6	Tonila	7 919	20.9	Unión de Tula	13 446	48.3			
Tapalpa	19 506	3.9	Zapotitlán de V.	7 027	17.3	Ayutla	12 453	52.3			
Ixtlahuacán del Río	19 070	2.5	Concepción de B.	6 088	43.8	Villa Purificación	10 704	44.6			
Cuquío	17 980	52.8	San Sebastián O.	5 643	38.4	Jilotlán de los Dolores	9 917	74.7			
Villa Corona	17 824	3.7	Juchitlán	6 638	17.6	Huejúcar	5 633	48			
Cabo Corrientes	10 303	5.1	Guachinango	4 184	31.4	Atenguillo	3 899	55.2			
Atoyac	8 264	11.3	Cañadas de O.	4 110	46.2	San Marcos	3 783	46.2			
Amacueca	5 385	3.2	Techaluta de M.	3 793	39.0	Techaluta de M.	3 703	53.5			
El Limón	5 379	3.6	La Manzanilla	3 688	63.9	Mixtlán	3 526	43.7			

Cuadro 9.4. Bloques de competitividad y población alto-alto para municipios por partido político para integrar candidaturas de 11 hombres y 11 mujeres del PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Movimiento Ciudadano y Morena

Morena								
Municipio	Habs.	%						
Guadalajara	1 460 148	24.4						
Zapopan	1 332 272	18.9						
Tlaquepaque	664 193	24.2						
Tlajomulco de Zúñiga	549 442	24.2						
Tonalá	536 111	24.5						
Puerto Vallarta	275 640	26.7						
El Salto	183 437	20.1						
Zapotlán el Grande	105 423	28.1						
Ocotlán	99 461	21.6						
Tala	80 365	19.5						
La Barca	65 055	20.2						
Autlán de Navarro	60 572	29.8						
Cocula	26 687	28						
Ahualulco de M.	23 362	2.4						
Zapotlán del Rey	17 893	26						
Pihuamo	11 192	44.9						
Teuchitlán	9 608	34.7						
San Juanito de E.	9 420	21.3						
San Sebastián del O.	5 643	23.7						
Amacueca	5 385	21.3						
El Limón	5 379	45.6						
Mexticacán	5 088	21.6						

Fuente: elaboración propia con base en el anexo estadístico a los lineamientos con bloques de competitividad por municipios del proceso electoral 2020-2021.

A pesar del esfuerzo, estos lineamientos dieron como resultado un efecto negativo en la reciente tendencia de presencia de mujeres en los municipios, pues el número de presidentas municipales se redujo de 30 en 2018 a 26 en 2021. Además, en el proceso de registro de candidaturas hubo sustituciones de último momento debido a una gran cantidad de quejas y sentencias con observaciones de género, incluso después de haber iniciado el periodo de campañas electorales. Esto se dio, sobre todo, debido a solicitudes de partidos políticos o candidatos hombres para que se les respetaran sus derechos políticos. En conclusión, a pesar de las acciones de paridad promovidas por los OPLE como el de Jalisco, aún hay resistencias dentro de los partidos políticos para llevar la representación de las mujeres a un nivel más competitivo. Como consecuencia, los partidos políticos postularon pocas mujeres en los municipios considerados dentro del bloque alto (competitividad y población). Así, nuevamente, de los diez municipios más poblados, solo Tlaquepaque resultó ser gobernado por una mujer, y después de una elección extraordinaria.

Cabe recalcar que no existen lineamientos generales de este tipo a nivel nacional para presidencias municipales, lo que hace aún más relevante el rol del IEPC. En relación con otros estados, hay referencias para el caso de diputaciones y en otros OPLE se encontró un avance en esta materia, sobre todo, en términos de discusión. Para el caso del proceso electoral 2020-2021, se encontraron evidencias, ya sea en lineamientos, discusión en medios o en sentencias, también en otras entidades federativas. En el caso de Colima, se publicaron los bloques en el sitio web del OPE. En Tlaxcala, Michoacán y Puebla también se publicaron los lineamientos con bloques de competitividad. Así, Jalisco fue de los pocos OPLE que incluyeron en esta elección la discusión y aplicación de los bloques de paridad.

Otras acciones afirmativas relevantes que se aprobaron en este periodo respecto a la representación política en Jalisco fueron la inclusión de candidaturas indígenas en los tres municipios con mayoría de población indígena, y la de al menos una fórmula encabezada por jóvenes en los primeros cuatro lugares de la lista. Estas acciones se vieron además complementadas con un evento que dio un giro en la historia del Instituto: finalmente, después de un fallo del Tribunal Electoral sobre la convocatoria publicado en el acuerdo INE /CG420/2021 para presidir el OPLE de Jalisco, se publicó una convocatoria exclusiva para que una mujer pudiese

presidir el instituto. Y fue así que, en el año 2021, en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana tomó protesta la primera consejera presidenta de Jalisco, la maestra Paula Ramírez Höhne.

Conclusiones

A manera de conclusión, se presentan algunas reflexiones en torno al futuro del IEPC, a razón de lo anteriormente expuesto. Es imperativo que el IEPC inicie un proceso de concientización sobre la importancia de promover organismos electorales locales autónomos. Esto ya que, si bien el modelo del OPLE funciona dadas las características y la capacidad instalada del INE, lo cierto es que lo que se gana en amplitud (es decir, el INE por su capacidad territorial puede cubrir todo el país) se pierde en profundidad, al dejar de lado las singularidades y el conocimiento local que se genera a partir de los organismos electorales locales. Habría que reconocer que muchas iniciativas que surgen en los institutos electorales de las entidades federativas funcionan como pequeños laboratorios para que, en caso de tener éxito, sean aplicadas a nivel nacional. La cercanía del personal de los institutos locales a las inercias de la política local es fundamental para seguir fortaleciendo la administración electoral. Resulta vital reconocer que, si las funciones sustantivas del IEPC se han convertido solo en soporte del INE en funciones eminentemente organizativas, se tiene que hacer un análisis puntual de las áreas de oportunidad en materia de capacitación electoral, educación cívica y promoción de la participación que tienen actualmente los OPLE. Esto a fin de que, en el caso del organismo jalisciense, se otorguen presupuestos crecientes a dichas actividades y se continúe con la innovación que ha caracterizado a la institución. La tendencia política entonces parece ser la de centralizar las funciones político-electorales.

Por otro lado, se pudo observar que a pesar de estos cambios en la legislación que han debilitado a la institución, se han cumplido con las funciones encomendadas en cuanto a la organización de los procesos electorales ordinarios, extraordinarios y de la consulta. En cuanto al aporte del IEPC en el desarrollo democrático, resaltan, por un lado, la organización para el registro de partidos políticos locales y, por otro, la promoción de la paridad en bloques de competitividad. En cuanto a la primera, se pudo

constatar la importancia de los institutos locales en el fortalecimiento de la democracia local y las implicaciones en la vida política de los actores y grupos más relevantes del Estado. En cuanto a la segunda, se identifica al IEPC como uno de los OPLE que fomentaron los derechos político-electorales de las mujeres al impulsar los bloques de competitividad entre las candidaturas a presidencias municipales. A pesar de que los resultados no favorecieron la presencia de más mujeres munícipes debido a las resistencias partidistas, se trató de un avance en la paridad sustantiva. Esto demuestra que, a pesar de las amenazas para los institutos locales, estos organismos siguen siendo parte fundamental en las prácticas democráticas locales y en la promoción de los valores democráticos de la comunidad a la que se deben. Es decir, fortalece la democracia de lo local hacia lo nacional.

Referencias

- Cámara de Diputados (2022). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf
- Congreso del Estado de Jalisco (2022). Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. En <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- Diario Oficial de la Federación (2020). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los Partidos Políticos Nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021. En https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5606896
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Todo listo para la consulta sobre el pacto fiscal en Jalisco. En <https://www.jalisco.gob.mx/wx/prensa/noticias/136266>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Lo que debes saber sobre la consulta del pacto fiscal. En <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/133693>
- GUTIÉRREZ MORA, M. (2022). Entrevista personal realizada el 15 de julio de 2022.
- Instituto Electoral del Estado de Colima (2020). Bloques de competitividad en el proceso electoral 2020-2021. Comisión de equidad, paridad y perspectiva de género. En <https://ieecolima.org.mx/bloques21.html>

- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2022). Casillas con urna electrónica en el proceso electoral 2011-2012. En <http://www.IEPCjalisco.org.mx/urna-electronica/casillas>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2022). Consulta Popular 2021. Opina sobre la revisión del Pacto Fiscal en Jalisco. En <https://www2.IEPCjalisco.org.mx/consulta-popular-pacto-fiscal-2021/>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2018). Memoria del Proceso Electoral Local Concurrente 2017-2018. En <http://www.IEPCjalisco.org.mx/educacion-civica/wp-content/uploads/2019/01/Memoria-Electoral-Proceso-Electoral-Local-Concurrente-2017-2018.pdf>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2021). Memoria del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021. En https://www2.IEPCjalisco.org.mx/tablero-electoral-2021/?page_id=538
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2022). Programa de Resultados Electorales Preliminares. En <https://prep2021e.IEPCjalisco.org.mx/ayuntamientos/detalle/votos-candidatura/san-pedro-tlaquepaque>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2022). Cartografía Electoral. Disponible en: <http://www.iepcjalisco.org.mx/geografia-electoral>
- Instituto Nacional Electoral (2018). Informe sobre lineamientos de paridad en las entidades federativas para el proceso electoral 2017-2018. En <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2020/12/ctfigynd-or-201908-30-p9-a4.pdf>
- Instituto Nacional Electoral (2022). Te presentamos la urna electrónica desarrollada por el IEPC Jalisco. En <https://centralectoral.ine.mx/2020/10/15/te-presentamos-la-urna-electronica-desarrollada-por-el-IEPC-jalisco/>
- Instituto Nacional Electoral (2022). Organismos Públicos Locales. En <https://portal.ine.mx/voto-y-elecciones/opl>
- Instituto Nacional Electoral (2022). Elección extraordinaria San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. 2021. En https://portal.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/eleccion-extraordinaria-jalisco-2021/#resultados_eleccion
- Instituto Nacional Electoral (2022). Funciones de los Organismos Públicos Locales Electorales. En <https://portal.ine.mx/voto-y-elecciones/opl/funciones-opl/>
- Instituto Nacional Electoral (2022). Estadísticas de Lista Nominal de Electores. En <https://portal.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (2022). Lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, así como candidaturas independientes para dar cumplimiento al principio constitucional de paridad de género en el estado de Tlaxcala, en el proceso electoral ordinario 2020-2021 y los extraordinarios que devengan de esta. Acuerdo ITE-CG 90-2020. En <https://www.itetlax.org.mx/PDF/acuerdos-pestana/2020/Diciembre/ANEXO%20%20ANICO%20ACUERDO%20ITE-CG%2090-2020%20LINEAMIENTOS%20DE%20PARIDAD%20DE%20G%20C3%89NERO.pdf>

10. Presupuesto, elecciones y participación ciudadana

Laura Castro Golarte

[...] paulatinamente vamos ganando la batalla de la confianza, pero no hay que bajar la guardia, porque la confianza no se gana de una vez y para siempre; se puede perder con cualquier mala decisión.

José Woldenberg

Con una nueva reforma electoral en el horizonte, a tres años de las elecciones de 2018 y a uno y medio apenas de las intermedias de 2021, resulta pertinente revisar la actuación del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco si consideramos, además, que en esta materia permanentemente se están haciendo cambios y de manera constante aparecen nuevos actores y escenarios para renovadas expectativas. En el caso concreto del IEPC en el estado, tres asuntos primordiales marcaron su derrotero en este periodo: la precariedad presupuestal, la eliminación de sus facultades en materia de participación ciudadana y las elecciones intermedias de 2021.

Muy lejos estamos de aquellas declaraciones de José Woldenberg cuando en su calidad de presidente del Instituto Federal Electoral afirmó: “el ciclo de reformas electorales está concluido”, con la convicción de que, terminado el proceso electoral de los comicios del año 2000, avanzaríamos hacia una “nueva generación” de reformas políticas en busca del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, más allá del proceso electoral (SUN/AFP, 2000).

Otros políticos —por diversas circunstancias— han emprendido sucesivas reformas que han afectado no solo a la autoridad electoral a nivel nacional, sino a los organismos locales sujetos también a continuas, profun-

das y radicales modificaciones. En lo que va del siglo XXI están registradas cuatro reformas electorales federales (2007, 2012, 2014, 2020) y una más está fraguándose; de aprobarse, no habrá ya institutos en los estados, en estos momentos de por sí disminuidos y debilitados por los cambios de hace ocho años cuando se convirtieron en organismos públicos locales electorales (OPLE) sin mayores facultades y supeditados a órdenes, nombramientos y disposiciones del Instituto Nacional Electoral; y, aparte, quedaron a merced de la voluntad del Ejecutivo estatal en turno en materia presupuestal, en unas entidades federativas más que en otras, pero en todas. Hoy, los OPLE están a un tris de la desaparición.

En un análisis reciente, el académico Jorge Enrique Rocha está de acuerdo con esa idea y coincide:

Sobre los organismos electorales locales, es un hecho que en muchos casos [...] han sido cooptados por los poderes fácticos estatales y que su labor sólo se restringe a los procesos electorales cada tres años [...]. Es necesario discutir la conveniencia de que estos órganos sigan existiendo y que sólo se mantengan las juntas locales del INE, ya que hoy por hoy no está bien fundamentada su existencia, salvo la garantía de generar procesos de autonomía de los estados frente a la Federación (Rocha, 2022).

Es cierto, con frecuencia se enarbola su defensa a favor del federalismo, pero en realidad, en términos prácticos y de trabajo para ganar la confianza ciudadana, no hay bases.

Al día de hoy, el principal obstáculo formal que han enfrentado para cumplir con sus obligaciones es la precariedad presupuestal, sin embargo, no ha sido el único embate contra las autoridades electorales locales, reitro, sumamente frágiles y bajo amenaza: el caso de Jalisco es emblemático con la aprobación de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado, porque le quitó una tarea sustantiva que le correspondía encabezar: la participación ciudadana.

Desde que los órganos electorales, ya ciudadanizados y, de *iure*, autónomos, empezaron a funcionar correctamente y a ganar credibilidad entre la ciudadanía, los intentos partidistas por descalificarlos o desacreditarlos se convirtieron en una práctica consuetudinaria elección tras elección, y no se ha roto el patrón. Seguramente habrá quien recuerde aquel momento,

cuando las palabras pronunciadas por Enrique Ibarra Pedroza, a la sazón representante del PRI ante el Consejo General del IFE, cayeron como loza de concreto en el seno del Instituto, inmerso de lleno en el proceso electoral del año 2000: el político anunció que pediría juicio político contra cuatro consejeros electorales. La primera reacción de Woldenberg fue decir que iniciativas de esa naturaleza “erosionan y desgastan” al Instituto (Castro, 1999).

Las acciones contra las autoridades electorales para minar su credibilidad social y las decisiones legales para reducir sus facultades o para mantenerlas al mínimo (como la de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos), han sido constantes. Por supuesto hay avances si comparamos con las reformas de los años sesenta, setenta y ochenta del siglo XX. No obstante, no terminan de ser suficientes porque los mismos partidos se han encargado de anularlos. Uno de esos avances era la autonomía, hasta que los puestos en los consejos electorales, el federal y los estatales, con altísimos sueldos, se empezaron a repartir y conceder por cuotas (Faustino, 2019). Esa es una de las razones, hay que decirlo, de que en la iniciativa vigente para una nueva reforma electoral se proponga abrir al voto popular la elección de consejeros electorales.

El contexto de análisis de tres años de operación del IEPC del Estado de Jalisco es complejo e inestable; aparte de que está supeditado a discusiones centralizadas. Sin embargo, vale la pena abordarlo a manera de registro de una realidad cambiante, de una estructura débil y de una existencia que, quizá, está llegando a su fin.

Las urgencias presupuestales

Este 2022, seis órganos electorales locales organizaron elecciones y desde 2021 se expuso la escasez de sus recursos, dados los extraordinarios y desmesurados recortes presupuestales. Claro que no son las primeras noticias, pero sí las más recientes. El problema saltó desde 2014 y empeora. Si el espíritu de la reforma de ese año era bloquear la injerencia de las clases políticas locales en la operación de la autoridad electoral en cada entidad, particularmente en el nombramiento de consejeros y la probable intromisión en marcos normativos, se abrió la puerta para que

los ejecutivos estatales usaran la facultad presupuestal a conveniencia. Un efecto perverso.

En la iniciativa de tres diputados perredistas rumbo a la reforma electoral de 2014, los legisladores fueron particularmente elocuentes:

Otro argumento central para transformar el andamiaje electoral mexicano es político. La certeza, imparcialidad e independencia de los institutos electorales locales han sido arrebatados por los partidos y los poderes fácticos locales. Los gobernadores extienden su poder político a las vulnerables estructuras electorales de sus estados (Aureoles, 2013).

Con otras palabras, en la iniciativa del PAN hubo coincidencia:

[...] muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales a partir del control que la mayoría tiene de su Congreso local, responsable del nombramiento, y han explotado recursos del Estado con fines partidistas para garantizar el triunfo de su partido (Faustino, 2019).

Los OPLE que sufrieron descabros presupuestales importantes de 2021 para 2022, independientemente de si están inmersos en un proceso electoral o no, son los siguientes: Puebla, con un recorte de 87.99%; Oaxaca, 83.02%; Morelos, 74.93%; Ciudad de México, 54.21%; Sinaloa, 52.65%; Tlaxcala, 50.42%; Durango, 50.35%; Nuevo León, 49.88%; Aguascalientes, 42.81%; y Sonora, con un recorte de 33.25%. De estos, en Aguascalientes, Durango y Oaxaca habrá elección de gobernador, lo mismo que en Hidalgo, Quintana Roo y Tamaulipas, aunque estos tres últimos no aparecen en la lista de “castigados” en materia de recursos (Vallejo, 2021).

Con información obtenida a través de solicitudes a organismos de transparencia y de revisión de los sitios webs de los OPLE de todo el país, Antonio Faustino Torres elaboró una tabla comparativa de los presupuestos de los institutos electorales locales de 2006 a 2019; es decir, antes y después de la reforma de hace ocho años. Para efectos de este artículo, solamente presentaré los datos del IEPC del Estado de Jalisco, en el cuadro 1.2 a continuación:

Cuadro 10.1. Presupuesto del IEPC del Estado de Jalisco 2006-2019 (pesos)						
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
266 350 000.00	71 771 800.00	80 076 500.00	612 836 710.00	278 318 265.00	286 637 900.00	692 649 700.00
2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
325 549 900.00	337 592 135.00	727 807 076.00	391 775 692.00	403 931 215.00	936 376 806.00	170 677 291.00
Fuente: Antonio Faustino Torres, 2019.						

Para el ejercicio 2020, el IEPC aprobó un anteproyecto de presupuesto de egresos por 247 418 162.93 pesos, sin embargo, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco se publicó en diciembre de 2019 que el presupuesto para el organismo en 2020 sería de 170 677 292 pesos. Aunque parezca increíble, sí, un peso más que el presupuesto aprobado para 2019.

Esto llevó al IEPC a promover una demanda el 6 de enero de 2020 ante el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, contra el decreto 27785/LXII/19. La demanda se registró con la clave AG-001/2020, y se resolvió a favor del IEPC, de manera que el gobernador del estado tuvo que autorizar una transferencia para ampliar el presupuesto del instituto en 58 584 064 pesos. El total para el ejercicio 2020 quedó en 229 261 356 pesos (IEPC, 2020a).

En cuanto al presupuesto para el año 2021, año electoral, el IEPC solicitó 797 485 807.66 pesos, pero se aprobaron y publicaron en el órgano oficial del Gobierno del Estado de Jalisco 766 293 394 pesos (IEPC, 2021). En términos porcentuales fue una reducción mínima (no llegó a 4%), no obstante, a la hora de hacer ajustes por 31 millones de pesos menos, la tarea se complica, porque además no es el financiamiento a los institutos políticos el que disminuye.

Al proyecto de presupuesto para 2022, el Gobierno del Estado aplicó una reducción de 38 500 000 pesos. Para el gasto corriente el organismo cuenta con 102 617 800 pesos. La actual presidenta del IEPC, Paula Ramírez Höhne, comentó que “aunque Jalisco tiene el tercer listado electoral más grande del país, el Instituto es uno de los órganos locales que menor presupuesto *per cápita* recibe” (Rivas, 2022a).

El “castigo” presupuestal del IEPC empezó desde la entrada en vigor de la reforma de 2014, cuando el gobernador del estado era el priista Aris-tóteles Sandoval Díaz, y se ha mantenido con el emecista Enrique Alfaro

Ramírez. Los recortes llevaron al instituto a cambiar de instalaciones y a la supresión de plazas de trabajo.

Beatriz Rangel, quien fuera consejera electoral del IEPC, recuerda que entre 2016 y 2017 se aplicaron severos recortes que afectaron la operación del instituto. La tendencia prevaleció a pesar de que hubo elecciones y cambio de titular en el Poder Ejecutivo de Jalisco: fue en 2019 cuando el IEPC tomó la decisión de mudarse y dejar el edificio de la calle de Florencia y Av. López Mateos, para ahorrar “1.5 millones de pesos general”. También se recortó la plantilla de personal de 142 a 81 plazas, de manera que la nómina bajó de 90 millones a 58 millones de pesos al año, y los consejeros electorales, todos, empezando por el presidente, Guillermo Alcaraz Cross, se redujeron el sueldo (Pérez, 2019).

Por acuerdo del IEPC se aprobó el cambio de sede de Florencia a una ubicación temporal en Lomas del Valle (Zapopan) y, hasta 2020, al lugar donde se encuentra actualmente en Jardines del Bosque (IEPC, 2020).

Es evidente la falta de interés o voluntad del Ejecutivo estatal ahora, y desde antes, por dotar de recursos suficientes al IEPC en Jalisco. Hace años, en la medida en que la autoridad electoral fue ganando autonomía y credibilidad, el presupuesto del organismo se incrementó de manera notable. Es común escuchar: “la confianza cuesta”, de un lado; y, de otro, “¡qué caras son las elecciones en México!”, justo como resultado de las prácticas de la clase política enfocadas en sacarle la vuelta al marco legal.

Estamos parados en escenarios cambiantes porque no sabemos si la reforma electoral iniciada por el presidente de la República se aprobará en los términos en que fue entregada, si será modificada o si no pasará; la cuestión es que, en todo caso, los tiempos de abundancia presupuestal están, por lo pronto, en franco proceso de remisión.

Desde siempre, pero con mayor frecuencia desde 2014, ha sido un reclamo generalizado de representantes de los OPLE la autonomía presupuestal. En 2019, el grupo de trabajo para la reforma del Estado y electoral de la Cámara de Diputados se reunió con representantes de los OPLE y una de las necesidades urgentes en la que coincidieron los funcionarios fue la autonomía presupuestal. Jacinto Herrera, de Puebla, dijo: “es oportuno que el presupuesto de los OPLE se reciba de forma directa por parte de la Federación y que no se origine desde gobiernos estatales”. Daniel Núñez Santos, consejero sonorenses, se pronunció en el mismo sentido porque, apuntó: “en ocasiones los

gobernadores no otorgan los recursos necesarios para su funcionamiento”. Coincidieron a favor de la autonomía presupuestal los consejeros de Guerrero, Tabasco, Baja California, Baja California Sur, Veracruz, Tamaulipas y Nuevo León, entre otros (Cámara de Diputados, LXV Legislatura, 2019).

Muy probablemente esto ya no sea un problema dentro de poco. Lo que queda claro es que de 2014 a 2022 uno de los obstáculos recurrentes que ha enfrentado el IEPC de Jalisco y muchos de los institutos locales en México, es la escasez presupuestal ordenada por los gobernadores.

¿Participación ciudadana?

Los mecanismos de participación ciudadana han sido una demanda añeja de la sociedad mexicana. Se ha avanzado lentamente y no siempre de manera armónica. Más a fuerzas que de ganas, los poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto de la Federación como de los Estados, han ido introduciendo estas herramientas democráticas con dificultades y complicaciones o con marcos legales y limitantes que no necesariamente han sido para mejorar o facilitar los procesos.

El espíritu de las reformas que transformaron al Instituto Electoral del Estado de Jalisco (antes Consejo) en Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, era el de responder a una necesidad social cada vez más apremiante y contribuir con ello a una formación cívica sólida y comprometida. En gran medida, por supuesto, los mecanismos son resultado y expresión de la crisis de representatividad política que padecemos en México desde hace lustros y están inmersos en las aspiraciones de alcanzar una consistente y efectiva democracia participativa.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la incorporación de mecanismos de participación ciudadana acaba de cumplir diez años, y solamente han sido dos: iniciativa y consulta popular; aunque en varios estados de la república se han agregado otros como referéndum y plebiscito. Cabe decir que Jalisco fue pionero en esta materia porque los mecanismos se consagraron en las leyes desde 1997 (Castañeda, 2015), y a partir de la creación del IEPC la idea era ampliar y fortalecer.

En la administración alfarista se aprobó la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco que,

en realidad, quitó al IEPC la facultad de encauzar la participación ciudadana mediante la aplicación de los mecanismos.

En su momento, Alcaraz Cross, presidente del IEPC, declaró que el Sistema de Participación Ciudadana y Gobernanza, creado a partir de la ley, implicaba un “desplazamiento” de las facultades del Instituto (Rivas, 2019a). Y aunque manifestó que la propuesta se revisaba con el Ejecutivo, al final no cambió nada.

Esto fue en febrero. En marzo de 2019, rumbo a la aprobación de la ley que fue el 5 de abril, el reportero Rodrigo Rivas dio cuenta del trabajo legislativo. En su nota apunta los mecanismos de participación ciudadana que se añadieron para un total de dieciséis y el hecho de que se redujo el número de firmas necesarias para solicitar la activación de los mecanismos, pero también registró la inconformidad de algunos diputados, como la de María Esther López Chávez (Morena): “con la creación del Consejo Estatal de Participación el Gobierno del Estado busca ser juez y parte en el tema, pues le quita al IEPC la facultad de determinar la viabilidad de las solicitudes de herramientas de participación” (Rivas, 2019b).

El Instituto ya no puede resolver la procedencia de todas las solicitudes de los mecanismos porque esa tarea se le otorgó al Consejo de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza, ente rector del sistema, cuya integración e instalación, por cierto, se retrasó por meses.

En octubre de ese año, ante el fracaso para la elección de los miembros del consejo en el Congreso del Estado, la diputada Ana Lidia Sandoval (MC) propuso que fuera una facultad de la Secretaría de Planeación. La moción se aprobó no sin quejas de actores de la oposición. Con todo y eso, al año exacto, en octubre de 2020, la diputada Mariana Fernández Ramírez, entonces presidenta de la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana y Transparencia, manifestó la urgencia de que se concretara por fin la integración del nuevo consejo, no sin cuestionar severamente el retraso:

En dos años, ningún mecanismo de participación ha visto la luz y eso que decían que eran un gobierno ciudadano. Tardaron nueve meses en publicar la reforma, ya se publicó; ahora está dentro de los 60 días (para emitir convocatoria). Creo que el retraso es adrede para que cuando entre el proceso electoral no haya mecanismos (Rivas, 2020).

La elección de los integrantes luego de una reforma en agosto de 2020 se consumó hasta marzo de 2021. La mayoría de los miembros se definieron a partir de una convocatoria abierta y son los siguientes: Eliseo Moya Ramírez (Ameca), representante de los adultos mayores; María Mercedes Jiménez Macedo (Tecalitlán), representante del sector empresarial; María del Rocío Delgado Gil (Tlajomulco), representante del movimiento feminista o de mujeres; Francisco Marciano Acevedo Olea (Oaxaca), representante de los pueblos originarios; Nélide del Sagrario Magaña Regalado (Casimiro Castillo), representante de las organizaciones de la sociedad civil del área metropolitana Guadalajara; Jesús Ibarra Cárdenas (Guadalajara), presidente del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco; María Francisca Díaz Vargas (Amacueca), representante del sector de personas con discapacidad; José Aguirre García (Tepatitlán), representante de la diversidad sexual; Luis Alberto Pérez Amezcua (Guadalajara), representante del sector académico; Leticia Pérez Rodríguez, diputada presidenta de la Comisión Legislativa de Participación Ciudadana, Transparencia y Ética en el Servicio Público; Miguel Godínez Terríquez, consejero electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco; Margarita Cristina Sierra Díaz de Rivera, secretaria de Planeación y Participación Ciudadana de Jalisco; y César Díaz Galván, secretario técnico del Consejo.

Como parte del Sistema, el IEPC se encargó de la consulta popular sobre la revisión del pacto fiscal en Jalisco. La convocatoria se emitió el 26 de noviembre de 2021 ya con Paula Ramírez Höhne en la presidencia del instituto. Se realizó a solicitud del gobernador del estado y la pregunta fue aprobada por el Consejo del Sistema: “¿Estás de acuerdo en que cada seis años, se revisen los términos de la Coordinación Fiscal y la manera en que la Federación distribuye los impuestos, para que se decida si Jalisco se mantiene o se sale del pacto fiscal?”. Se abrieron fechas para la participación por región entre el 27 de noviembre y el 19 de diciembre de 2021. Los resultados arrojaron una participación de 449 948 personas que emitieron su opinión (61 132 menores de edad y 388 816 mayores) (IEPC, 2021b).

Después de la creación del Sistema de Participación Ciudadana, entre agosto de 2019 y febrero de 2022, se han hecho siete solicitudes de activación de mecanismos; solo dos de ellas han procedido, la consulta sobre el pacto fiscal y el plebiscito en Zapopan sobre la desincorporación del domi-

nio público de las propiedades municipales en Plaza Arcos; dos solicitudes se declararon improcedentes y sobre las tres restantes no se resolvió porque los consejos competentes no estaban instalados (IEPC, 2022).

Elecciones 2021

En una segunda experiencia comicial como OPLE, el IEPC se lanzó a la organización de las elecciones intermedias de 2021 con nuevos partidos en la contienda, menos presupuesto del solicitado y en medio de una contingencia sanitaria mundial por la pandemia de covid-19.

Todo indicaba que el proceso electoral transcurriría sin incidentes mayores desde la apertura en octubre de 2020 hasta el cierre en 2021, salvo por dos asuntos: el caso de Jilotlán de los Dolores; y la elección extraordinaria en Tlaquepaque que fue el 21 de noviembre (este proceso extraordinario obligó a prorrogar la consulta popular sobre el pacto fiscal).

Sin embargo, no fueron las únicas notas para apuntar en la hoja de incidentes. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana se retrasó en la verificación y aprobación de candidaturas de municipales, de manera que las campañas no podían empezar en la fecha marcada en el calendario electoral (4 de abril de 2021). No todos los candidatos atendieron la propuesta del IEPC de postergar unas horas el inicio, así que fue un arranque desigual y, por lo tanto, inequitativo en tiempo y en recursos, una condición que se mantuvo a lo largo de las campañas hasta antes de la jornada electoral.

Este retraso en la confirmación de candidaturas fue un asunto que pronto quedó en el olvido, había campañas por empezar, no obstante, quiero apuntarlo porque los reclamos de los partidos se plantearon desde el primer momento, cuando el IEPC manifestaba que no disponía de la documentación completa y los representantes de los partidos demostraban, con acuses de recibo incluidos, que todo lo habían entregado en tiempo y forma (Blanco, 2021).

A esto se suma otro hecho sobre el que se inconformaron representantes de algunos partidos con energía, aunque efímera, pues en una o dos horas bajó la intensidad del reclamo. Me refiero a las irregularidades en la sesión de conteo en el Consejo Electoral Municipal de Guadalajara: los consejeros y representantes acordaron un receso de una hora, pero los consejeros

decidieron empezar media hora antes de lo estipulado sin notificar; cuando los representantes de partidos llegaron, los paquetes electorales habían sido manipulados durante su ausencia. De esto que relato fui testigo, un hecho que se pudo haber evitado con el mecanismo propuesto por el exconsejero Castañeda Carrillo y, antes, con la herramienta en la que ha insistido tanto: el canto electrónico y la urna electrónica, respectivamente (Castañeda, 2015).

De los resultados, coincidentes en términos generales con las tendencias de las encuestas electorales del proceso, cabe destacar la confirmación de dos nuevos partidos cuyo registro estaba condicionado al mínimo de votación y lo lograron: Hagamos y Futuro.

Lamentablemente, las elecciones en Jalisco no estuvieron exentas de violencia:

En el contexto local, aunque el INE sólo reconoce cinco incidentes vinculados a “ciudadanos que querían votar sin credenciales”, y de algunos otros eventos de violencia; entre ellos se encuentra el asesinato de tres hombres en la zona aledaña a una casilla en Guadalajara y el robo de paquetes electorales de 23 casillas en la región Costa Sur (Redacción ZonaDocs, 2021).

Conclusiones

Desde 1988 a la fecha he cubierto procesos electorales federales y en varios estados para la renovación de presidente de la república, gobernadores, diputados y senadores, legisladores locales y municipales.

En 1988, la credencial para votar no tenía fotografía y en aquellas elecciones federales, las de la “caída” del sistema, como reportera presencié una de las formas del fraude en la casa de campaña del candidato del PRI a una diputación federal por el Distrito 1. Publiqué la nota en el semanario *Paréntesis*, donde trabajaba, y el doctor Jorge Alonso Sánchez registró este hecho en un estudio académico. Vi cómo una persona ponía su huella digital en varias credenciales de elector que sostenía otro individuo en una mano, quien tenía en la otra un cojincillo para sellos. Lo que para mucha gente eran mitos y leyendas urbanas sobre las formas del fraude que diseñaba y operaba el Partido Revolucionario Institucional, dejaron de serlo con esa visión que recuerdo tan nítidamente como si hubiese sucedido ayer.

Desde entonces, hasta nuestros días, cuando —en el momento de escribir este artículo— está en el Poder Legislativo federal una nueva propuesta para una reforma electoral que, de aprobarse, cambiaría radicalmente el estado actual de cosas en esa materia, me ha tocado conocer, cubrir y estudiar a fondo buena parte del sistema electoral mexicano y, particularmente, en Jalisco. El sistema y los actores.

Lamentablemente he visto cómo, de manera paulatina, los institutos de los que nos podíamos sentir seguros y orgullosos como ciudadanos han sido pervertidos y degenerados por los mismos partidos políticos con una disciplina que pasma: los consejeros elegidos por cuotas, para pagar favores y asegurar resultados, con sueldos estratosféricos (cabe recordar los casos de consejeros que después de desempeñarse como tales se han afiliado a partidos políticos para contender por algún puesto de elección popular); las facultades de fiscalización y otras para sancionar a partidos y candidatos, chimuelas, sin herramientas vinculantes, débiles; los mecanismos de participación ciudadana complejos y poco difundidos, llevados y traídos de una dependencia a otra para su activación y determinación de procedencia; los organismos sin presupuestos, amenazados en su autonomía; la infiltración de los poderes locales para urdir nuevas formas de alteración de resultados, entre muchas otras estrategias y realidades que van más allá de un montón de credenciales y tinta para sellos. Hechos todos que reclaman la atención constante de la ciudadanía y de las autoridades en turno.

La actuación del IEPC durante estos tres años fue la mínima marcada por la ley, con cuestionamientos que no deben caer en el olvido; en un entorno complejo, de “castigo” presupuestal y condiciones precarias de operación, así como en un escenario donde el telón de fondo fueron —y son— el pragmatismo y la violencia.

Si se trata de hacer un balance, quizá sean más los puntos positivos que los negativos. Aquí estamos, con relativa y aparente calma, aun así, seguimos con un sistema imperfecto, incompleto, alterado cada tres o seis años, que no termina de cuajar para que, en México, en Jalisco, podamos afirmar que hay normalidad democrática y estemos en condiciones de enfocarnos en una nueva generación de cambios legales, ahora sí, concentrados en la gobernabilidad, en la confianza, en el mayor beneficio para una ciudadanía ávida de resultados, de representatividad efectiva y de mejores condiciones de vida.

Referencias

- AUREOLES CONEJO, S. (24 de septiembre de 2013). Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de Silvano Aureoles Conejo y suscrita por Agustín Miguel Alonso Raya y Trinidad Morales Vargas, diputados del Grupo Parlamentario del PRD. Cámara de Diputados LXII Legislatura. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3868-V. En <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/sep/20130924-V.html#Iniciativa2>
- BLANCO, S. (4 de abril de 2021). Elecciones Jalisco 2021: Retrasa IEPC registro de candidaturas por fallas en verificación. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/jalisco/Elecciones-Jalisco-2021-Retrasa-IEPC-registro-de-candidaturas-por-fallas-en-verificacion-20210404-0018.html>
- Cámara de Diputados LXV Legislatura (25 de junio de 2019). Autonomía presupuestaria de los OPLE, principal planteamiento de consejeros locales a diputados. Boletín No. 1857. En <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Junio/25/1857-Autonomia-presupuestaria-de-los-ople-principal-planteamiento-de-consejeros-locales-a-diputados>
- CASTAÑEDA CARRILLO, S. (2015). Sistema electoral del Estado de Jalisco [Tesis doctoral no publicada]. Universidad San Pablo.
- CASTRO GOLARTE, L. (17 de marzo de 1999). Demandan juicio político contra consejeros electorales. *El Informador*.
- CASTRO GOLARTE, L. (12 de enero de 2000). En el 2000 no habrá en México violencia postelectoral. Entrevista con José Woldenberg. *El Informador*.
- FAUSTINO TORRES, A. (2019). El presupuesto electoral a debate: eliminar o fortalecer a los OPLEs. Análisis de la propuesta de reforma electoral de Morena en 2019. Ensayo ganador del segundo lugar, categoría B (posgrado) en el Concurso de Promoción de Derechos 2019 organizado por el Instituto Nacional de Acceso a la Información, INAI. En https://infoem.org.mx/doc/publicacionesExternas/20200324_concursoinai/TU-SegundoLugar-CategoriaB.pdf
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2020a). Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, que aprueba el ajuste al presupuesto de egresos para el año dos mil veinte. En http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/aprobacion_presupuesto_2020.pdf

- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2020b). Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, que aprueba el cambio de sede de este organismo electoral. En <http://www.IEPCjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2020-06-26/04-iepc-agc-009-2020.pdf>.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2021a). Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, que aprueba el ajuste al presupuesto de egresos para el año dos mil veintiuno. En <http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/04-iepc-acg-013-2021yanexos.pdf>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2021b). Consulta Popular 2021. Opina sobre la revisión del Pacto Fiscal en Jalisco. En https://www2.iepcjalisco.org.mx/consulta-popular-pacto-fiscal-2021/?page_id=71
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2022). Histórico de mecanismos en Jalisco. En <http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/historico-de-mecanismos-en-jalisco/>
- Instituto Nacional Electoral (17 de febrero de 2022). Situación presupuestal de los Organismos Públicos Locales respecto del ejercicio fiscal 2022. En <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/127138/CGex202202-21-ip-14.pdf>
- LÓPEZ OBRADOR, A. M. (28 de abril de 2022). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral. En <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>
- MORA, Y. (14 de febrero de 2022). Hay condiciones para elección en Jilotlán: gobernador. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/jalisco/Hay-condiciones-para-elecciones-en-Jilotlan-Enrique-Alfaro-20220214-0134.html>
- PÉREZ, J. P. (4 de agosto de 2019). Aplican austeridad en el instituto electoral. *El Diario NTR*. En https://ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=131614
- Redacción ZonaDocs (7 de junio de 2021). ¿Quiénes ganaron las elecciones en Jalisco este 2021?. ZonaDocs Periodismo en Resistencia. En <https://www.zonadocs.mx/2021/06/07/quienes-ganaron-las-elecciones-en-jalisco-este-2021/>
- RIVAS URIBE, R. (20 de febrero de 2019a). Sistema de Participación Ciudadana “desplaza” facultades al IEPC”. *El Informador*. En <https://www.infor->

mador.mx/jalisco/Sistema-de-Participacion-Ciudadana-desplaza-facultades-al-IEPC-20190220-0091.html

RIVAS URIBE, R. (25 de marzo de 2019b). Añaden a Constitución estatal nuevas herramientas de participación ciudadana. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/jalisco/Anaden-a-Constitucion-estatal-nuevas-herramientas-de-participacion-ciudadana-20190325-0114.html>

RIVAS URIBE, R. (6 de octubre de 2020). Participación ciudadana, en la congeladora por retraso en integración de Consejo. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/jalisco/Participacion-Ciudadana-en-la-congeladora-por-retraso-en-integracion-de-Consejo-20201006-0099.html>

RIVAS URIBE, R. (8 de enero de 2022a). Avala IEPC gasto de 102.6 millones de pesos para 2022. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/jalisco/Avala-IEPC-gasto-de-102.6-millones-de-pesos-para-2022-20220108-0066.html>

RIVAS URIBE, R. (23 de abril de 2022b). Avala IEPC gasto de 102.6 millones de pesos para 2022. *El Informador*.

SUN/AFP (10 de marzo de 2000). El ciclo de reformas electorales está concluido, dice José Woldenberg. *El Informador*.

UGALDE, L. C. (2020). Introducción: el reformismo electoral mexicano, 1977-2019. En L. C. Ugalde y S. Hernández Quintana (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020* (pp. 35-53). Editorial TEPJF.

VALLEJO, G. (5 de octubre de 2021). Los OPLEs inician la batalla por recursos rumbo a los comicios del 2022. *Expansión política*. En <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/10/05/los-OPLEs-luchan-por-recursos>

Páginas web

Cámara de Diputados LXV Legislatura. En <https://web.diputados.gob.mx/inicio>

Gobierno de México. En <https://www.gob.mx/>

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana: <http://www.iepcjalisco.org.mx/>

Instituto Nacional Electoral. En <http://ine.mx>

Consejo Estatal de Participación Ciudadana. En <https://participa.jalisco.gob.mx/consejo-estatal/>

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

José Bautista Farías

Introducción

El derecho a la información, la transparencia y rendición de cuentas son conceptos que se relacionan entre sí (contribuyen al desarrollo democrático, la libertad de expresión y el ejercicio de derechos), pero difieren en sus alcances y propósitos. El derecho a la información alude al:

[...] conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto la tutela, reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos notificables, y ello por fuentes propias o, especialmente, a través de los ya conocidos medios de comunicación social, y otros que pudiera el hombre inventar (Fernández Areal, 1977, p. 1).

La transparencia refiere a la obligación de las instituciones públicas de poner a disposición de las personas la información generada, administrada o bajo su resguardo a través de diversos medios a su alcance. En tanto que la rendición de cuentas incluye la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y acciones, justificarlas públicamente y la capacidad de ser sancionado por ello (Shedler, 2004).

El propósito de este estudio es hacer un breve diagnóstico sobre algunos aspectos que se estiman relevantes para el desempeño institucional del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), así como poner a debate algunas propuestas que contribuyan a su fortalecimiento en la tutela del derecho a la información. Para la realización de este trabajo se consultó información generada por el ITEI, así como estudios publicados y auditorías realizadas a este organismo, y las leyes de transparencia general y de Jalisco. También se contó con el apoyo de Mariana López Uribe, estudiante del ITESO, quien prestó sus servicios como becaria.

ITEI: el diagnóstico

El ITEI se constituyó a partir de la segunda Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública del Estado Jalisco y sus Municipios (LTAIPEJM), aprobada el 16 de diciembre de 2004 por los diputados de la LVII Legislatura, y en vigor desde el 23 de septiembre de 2005.

La naturaleza autónoma del ITEI, con personalidad jurídica y patrimonio propio, es una de sus principales fortalezas, ya que esto implica —en teoría— que no está subordinado a ninguna autoridad y sus resoluciones son definitivas, inacatables y vinculares para los poderes, las entidades, las dependencias públicas del Estado, los ayuntamientos y los organismos públicos y privados que reciban y ejerzan recursos públicos y realicen actos de autoridad.

En la práctica, el ITEI —como los demás organismos autónomos— se enfrenta a los problemas de captura de puestos, decisiones y presiones en la autorización de presupuestos por parte del gobernante en turno, los partidos con representación en el Congreso y los grupos de poder local (Aguirre, 2019; Bautista, 2017).

Otras de las fortalezas del ITEI son las amplias atribuciones que le otorga la ley, el perfil de su personal, el presupuesto asignado y ejercido, así como las alianzas institucionales que ha construido en su desarrollo y las resoluciones emitidas en pro del derecho a la información y la protección de los datos personales, entre otros. A continuación, revisaremos brevemente cada uno de estos aspectos.

Atribuciones legales

La LTAIPEJM contempla 38 atribuciones al ITEI (artículo 35, frs. I a XXXVIII) para el cumplimiento de su encargo institucional, dentro de las cuales destacan: promover la cultura de la transparencia; asesorar a la población en las solicitudes de información y en la protección de sus datos personales; promover la digitalización de la información; expedir reglamentos internos de información pública para los sujetos obligados; establecer políticas de transparencia activa; denunciar la falta de transparencia; solicitar la corrección de la información confidencial; presentar recursos de transparencia; evaluar la transparencia de los sujetos obligados, entre otros.

Además de los temas relacionados con el derecho a la información, el ITEI tiene 32 facultades en torno a la protección de datos personales, entre ellas: garantizar, difundir y capacitar sobre el derecho de las personas a la protección de sus datos personales, así como elaborar formatos, resolver recursos de revisión, suscribir convenios, realizar estudios e investigaciones, evaluar el desempeño de los sujetos obligados, emitir recomendaciones, imponer medidas de apremio, vigilar el cumplimiento normativo, promover programas, entre otros.

El ITEI también tiene incumbencia en cuestiones del Gobierno Abierto Jalisco (es integrante del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto Jalisco), y forma parte del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco. Todas estas atribuciones y nuevas tareas que se han incorporado al funcionamiento interno del ITEI, desde 2017, no han sido debidamente considerados en el presupuesto asignado en los años posteriores.

En los informes del ITEI, de 2018 a 2021, la actividad de este organismo se ha centrado en la difusión sobre los registros y estadísticas sobre el acceso a la información y la protección de datos personales, los recursos presentados en torno a la garantía del ejercicio de los derechos, la gestión documental, la promoción y difusión de la cultura de la transparencia, la formación y capacitación, los proyectos estratégicos, el Sistema Estatal Anticorrupción, los aspectos legales y la gestión administrativa y presupuestal. En este artículo se analizan algunos de estos datos que forman parte del quehacer fundamental de esta institución.

El número y perfil del personal, su profesionalización y experiencia son factor de suma importancia para cualquier institución. ¿Cuál es el perfil del personal de ITEI, su nivel de escolaridad y temporalidad?

Perfil del personal

De 2018 a 2021, el ITEI ha mantenido una plantilla de 94 empleados (con excepción del 2020, que tuvo 93), de los cuales 54.2% es personal de confianza y 45.7% de base (cuadro 11.1). El perfil de las y los trabajadores es relativamente joven: 48 (51%) oscilan entre los 25 y 39 años, y el resto, 46 (48.9%), tienen entre 40 y más de 50 años (cuadro 11.2). En cuanto al nivel educativo, 76.5% cuenta con grado de licenciatura y 15.9% con postgrado (cuadro 11.3). Existe también un equilibrio en los géneros: 53% son mujeres y 47% hombres. En cuanto a los puestos, de las cuatro direcciones, tres son presididas por mujeres, además de la Secretaría Ejecutiva. Las dos coordinaciones generales, de Planeación y Proyectos Estratégicos, y de Evaluación y Gestión Documental, son dirigidas por hombres, así como el Centro de Estudios Superiores de la Información.

Cuadro 11.1. Personal del ITEI, 2021

Sexo	Núm. personal	%	Confianza	%	Base	%
Hombres	44	46.80	23	24.46	21	22.34
Mujeres	50	53.19	28	29.78	22	23.40
Total	94	100	51	54.25	43	45.74

Fuente: elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Institucional (ITEI, 2021, p. 34).

Cuadro 11.2. Rangos de edad del personal del ITEI

Sexo	Total del personal	Rangos de edad											
		25-29 años	%	30-34 años	%	35-39 años	%	40-44 años	%	45-49 años	%	50 años o más	%
Hombres	44	4	4.2	7	7.4	7	7.4	16	17.0	4	4.2	6	6.3
Mujeres	50	10	10.6	11	11.7	9	9.5	7	7.4	8	8.5	5	5.3
Total	94	14	14.8	18	19.1	16	17.0	23	24.4	12	12.7	11	11.7

Fuente: elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Institucional (ITEI, 2021, p. 34).

Cuadro 11.3. Nivel educativo del personal del ITEI, 2021

Sexo	Total del personal	Nivel educativo							
		Secundaria	%	Preparatoria	%	Licenciatura	%	Maestría	%
Hombres	44	0	0	3	3.19	33	35.1	8	8.51
Mujeres	50	1	1.06	3	3.19	39	41.48	7	7.44
Total	94	1	1.06	6	6.38	72	76.59	15	15.95

Fuente: elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Institucional (ITEI, 2021, p. 35).

En cuanto a la temporalidad en el servicio (cuadro 11.4): 55% del personal del ITEI tiene una antigüedad de cinco años, 35.1% tiene entre seis y diez años, y solo 9.5% tiene más de once años laborando en ese organismo, lo que nos da una idea de la movilidad del personal en cada periodo administrativo.

Cuadro 11.4. Antigüedad en el servicio

Sexo	Total del personal	Antigüedad en el servicio					
		De 0 a 5 años	%	De 6 a 10 años	%	De 11 a 15 años	%
Hombres	44	25	26.59	13	13.82	6	6.38
Mujeres	50	27	28.72	20	21.27	3	3.19
Total	94	52	55.31	33	35.10	9	9.57

Fuente: elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Institucional (ITEI, 2021, p. 35).

Si bien en los últimos tres años el ITEI ha mantenido estable un número de empleados, se aprecia una cierta movilidad del personal que parece coincidir con los cambios de administración de los comisionados de ese organismo, ya que 55% tiene máximo cinco años laborando en la institución; además, 54% es personal de confianza, lo que significa que pueden ser removidos con los cambios de los integrantes del consejo directivo. Esto, aunado a la ausencia de una política de reclutamiento, selección y permanencia del personal en la administración del ITEI, con base en criterios técnico-profesionales de mérito, capacidad, formación y desempeño, es un factor que limita la consolidación institucional de este organismo, debido a la curva de aprendizaje, el ritmo y la continuidad del trabajo.

El presupuesto autorizado, su ejercicio, distribución y fiscalización son factores de presión y control que suelen utilizarse por las autoridades para incidir en la contratación del personal, así como en algunas acciones de los organismos autónomos.

Presupuesto asignado y ejercido: 2018-2021

El ITEI inició operaciones en 2005 con un presupuesto de apenas 3 millones de pesos, al año siguiente se incrementó a 13 798 170 pesos, y para 2010 ascendió a 20 720 988 pesos. De 2018 a 2021 el presupuesto de este organismo pasó de 58 632 142 pesos a 61 041 758 pesos (una diferencia de 2 409 161 pesos en este periodo). Como se aprecia en el cuadro 11.5, de 2019 a 2021 se han presentado subejercicios en el presupuesto superiores al millón de pesos, y más de 2 millones en 2020.

Cuadro 11.5. Presupuesto autorizado y ejercido del ITEI, 2018-2021				
Concepto	2018	2019	2020	2021
Total autorizado	58 632 142.47	60 367 352.44	60 785 859.16	61 041 758.69
Total ejercido	59 079 628.22	58 993 236.47	58 360 574.93	59 947 973.56
Total subejercido	+447 485.75	-1 374 115.97	-2 425 284.53	-1 093 785.13

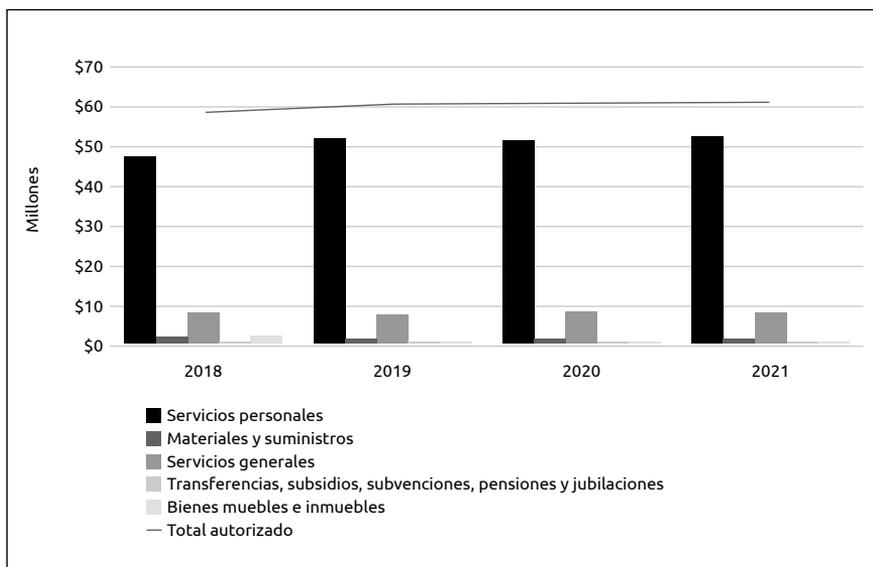
Fuente: Mariana López Uribe, con base en Información Fundamental del ITEI, artículo 8, frac. 5-A.

Si restamos el índice de inflación de cada año (4.83% en 2018, 2.83% en 2019 y 3.15% en 2020) al presupuesto del ITEI, en 2019 fue de 57 451 609.31 pesos, en 2020 de 59 065 619.34 pesos y en 2021 de 59 118 943.29 pesos.

Solo en 2018 se ejerció más presupuesto que en los siguientes años (2019-2021): en el informe anual del ITEI de ese año (pp. 62-63) se hace referencia a la participación en quince “proyectos externos” —esto es, no contemplados— como: el Sistema Nacional de Transparencia; el Sistema Nacional Anticorrupción, a través del Comité de Selección (donde participó la presidenta Cynthia Cantero); el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco; el Observatorio de Participación Política de las Mujeres, entre otros. Es probable que estos nuevos compromisos impactaran en el presupuesto. Cynthia Cantero lo aclara de esta manera: “en una ocasión re-

cibimos presupuesto federal para un proyecto; y también el Ejecutivo nos estuvo dando ampliación de recursos entre septiembre y octubre (2018), para completar el año”. Por otra parte, se observa que en el año 2020 el subejercicio fue mayor (poco más de 1 millón de pesos) que en 2019 y 2021, que coincidió con el surgimiento de la pandemia de la covid-19. Mi hipótesis es que el cierre de oficinas durante varios meses de 2020 y parte de 2021, provocado por la pandemia, afectó el desarrollo de varias actividades y proyectos, lo cual se reflejó en el subejercicio del presupuesto de ese año.

La mayor parte del gasto del presupuesto ejercido (entre 48 y 52 millones de pesos) se destina al rubro de servicios personales (salarios y prestaciones), seguido de servicios generales (entre 5 y 6 millones de pesos), materiales y suministros (entre 800 000 y 1 millón de pesos) y bienes muebles e inmuebles (entre 100 y 250 000 pesos). El 86.6% del presupuesto autorizado en 2021 se destinó a salarios y prestaciones, lo que resta recursos para programas y proyectos de desarrollo del ITEI (gráfica 11.1). Por lo que conviene cuestionar si este organismo no está excedido en su número de empleados o si se requiere de una revisión y ajuste de los encargos y actividades de su personal.



Gráfica 11.1. Presupuesto por concepto, 2018-2021

Fuente: Mariana López Uribe, con base en los informes 2018-2021 del ITEI.

Alianzas con organismos públicos y privados

Una parte del trabajo del consejo directivo del ITEI son las alianzas con diferentes organismos, tanto públicos como privados, generados a través de los convenios de colaboración, lo que le ha permitido a este organismo ampliar su capacidad de acción y cobertura y proyectar una imagen proactiva en la promoción del derecho a la información, el Gobierno Abierto Jalisco, la protección de los datos personales y el combate a la corrupción.

De 2018 a 2021, el ITEI firmó noventa convenios de colaboración, en su mayoría con organismos gubernamentales (destacan los municipios), organismos autónomos de otras entidades y, en menor medida, organizaciones civiles (cuadro 11.6).

Cuadro 11.6. Convenios de colaboración con organismos, 2018-2021

Año	Gobierno	Municipios	Autónomos	OPD	Otros	Total
2018	5	1	1	0	2	9
2019	3	25	3	0	3	34
2020	1	1	12	2	3	19
2021	2	19	4	0	3	28
Total	11	46	20	2	11	90

Fuente: elaboración propia a partir de los convenios publicados y los informes anuales del ITEI de 2018-2021.

Además de los convenios de colaboración, el pleno del ITEI forma parte de quince comités que conforman la vinculación interinstitucional, a nivel local y nacional, en asuntos relacionados con su objeto y encargos, temas de género, participación social, valoración salarial, entre otros. Falta conocer y analizar qué tan productivas y eficaces resultan ser estas alianzas y qué tanto inciden en un mejor desempeño institucional de este organismo.

Resoluciones de comisionados del ITEI

La emisión de resoluciones por parte de los comisionados del ITEI es una de las funciones sustantivas de este organismo, ya que representa la acep-

tación o negación del acceso a la información de los ciudadanos con base en la interpretación de la ley que estos hacen con apoyo de sus equipos revisores. La LTAIPEJM contempla tres tipos de recursos: 1. De transparencia: se presenta ante el ITEI con el fin de denunciar la falta de transparencia de un sujeto obligado cuando este no publica la información fundamental establecida por la ley (artículo 109); 2. De revisión: se presenta ante el ITEI con el objeto de que revise la respuesta del sujeto obligado sobre la procedencia y resuelva lo pertinente apegado a derecho (artículo 92); y 3. De protección de datos personales: alude a la protección de cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable, con la finalidad de que no sean afectadas de manera arbitraria.

Como se aprecia en el cuadro 11.7, el fuerte del trabajo del órgano garante se encuentra en los recursos de revisión, que rebasa con mucho a los de transparencia y a los de protección de datos personales. Llama la atención que año con año (de 2018 a 2021) se presenta un incremento en el número de los recursos de revisión; hay una disminución en 2020 (durante la pandemia de la covid-19), pero en 2021 se incrementa nuevamente. Algo similar ocurre con los recursos de transparencia, pero en los recursos de protección de datos personales se presenta un aumento en cada año, que se hace más notorio en 2020 que obligó al cierre de oficinas por un largo periodo, dando prioridad a la atención de solicitudes relacionadas con la salud de las personas por la covid-19 (Bautista, 2022).

Cuadro 11.7. Resoluciones emitidas por los comisionados del ITEI, 2018-2021

Año	Recurso de transparencia	Recurso de revisión	Recurso de protección de datos personales	Total	Porcentaje del año anterior
2018	89	1 852	21	1 962	+12%
2019	302	2 826	34	3 162	+61%
2020	291	2 272	43	2 606	-17%
2021	371	2 631	30	3 032	+15%

Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del ITEI de 2018-2021.

En el periodo analizado, el mayor número de los recursos de revisión y de transparencia se concentra en los Ayuntamientos (64.74%), seguido

por el Poder Ejecutivo (20.62%), los organismos autónomos (5.38%), el Poder Judicial (2.98%) y al final el Poder Legislativo (2.25%), como se observa en el cuadro 11.8.

Cuadro 11.8. Recursos de revisión por sujeto obligado de 2018-2021				
Sujetos obligados	Recursos de revisión	Recursos de transparencia	Recurso de protección de datos personales	Total
Ayuntamientos	5 313	600	24	5 937
Poder Ejecutivo	1 655	74	52	1 781
Poder Judicial	236	18	4	258
Poder Legislativo	176	16	3	195
Organismos autónomos	410	50	5	465
Total	7 790	758	86	8 636*
*Nota: Esta cifra no representa el número total de los recursos resueltos por el ITEI en este periodo, ya que no se incluye a todos los sujetos obligados, solo a los cinco sujetos obligados con más recursos.				
Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del ITEI de 2018-2021.				

En cuanto al sentido de la votación, un porcentaje mayor se emite a favor del solicitante, al igual que en los recursos de protección de datos personales, con la observación de que un alto porcentaje, de 2018 a 2021, modificó la respuesta (esto es, fueron sobreseídos). En contraste, en los de transparencia, el más alto porcentaje (60% en promedio) de las resoluciones se otorgan a favor del sujeto obligado, lo que puede deberse a que estos publican la información posterior a la indicación o modifican sus respuestas con base en las resoluciones del ITEI, dejando sin materia este recurso.

Llama la atención que un importante número de los recursos de revisión, de transparencia y de protección de datos son sobreseídos, lo que de acuerdo a la LTAIPEJM puede deberse a varias causas: 1. El desistimiento expreso del promotor y/o su fallecimiento; 2. Que resulte improcedente después de admitirlo; 3. Que el sujeto obligado modifique la respuesta impugnada o realice actos positivos de manera que quede sin efecto o materia el recurso; y 4. Cuando el pleno del ITEI considere que ha dejado de existir el objeto o materia del recurso. Si los sujetos obligados modifican su respuesta a favor del solicitante o si los ciudadanos no presentan en tiempo y forma, el recurso puede quedar sin efecto. Esto puede explicar que el

porcentaje alto de recursos de revisión, de transparencia y de protección de datos personales son sobreseídos (ver cuadros 11.9, 11.10 y 11.11).

Cuadro 11.9. Sentido de los recursos de revisión emitidos por el pleno del ITEI, 2018-2021

Año	% a favor solicitante	% a favor sujeto obligado	% sobreseídos	Total
2018	29	11	60	1 852
2019	23	8	69	2 826
2020	21	7	72	2 272
2021	32	6	62	2 631
Total				9 581

Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del ITEI de 2015-2021.

Cuadro 11.10. Sentido de los recursos de transparencia emitidos por el ITEI, 2018-2021

Año	% a favor del solicitante	% a favor del sujeto obligado	Total
2018	43	57	89
2019	41	59	302
2020	35	65	291
2021	29	71	371
Total			1 053

Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del ITEI de 2018-2021.

Cuadro 11.11. Sentido del recurso de protección de datos personales emitidos por el ITEI, 2018-2021

Año	% a favor del solicitante	A favor del sujeto obligado	% sobreseídos	Total
2018	11		29	21
2019	14	1	56	34
2020	12	1	70	43
2021	5	2	77	30
Total				128

Fuente: elaboración propia con base en los informes anuales del ITEI de 2018-2021.

Auditorías de desempeño

Las normas profesionales de auditoría contemplan tres modalidades: 1. Las auditorías de cumplimiento: son aquellas que determinan el nivel de cumplimiento regulatorio, corporativo, fiscal, gubernamental o privado; 2. Las auditorías financieras: revisa que la recaudación, administración, ejercicio y aplicación de los recursos se apeguen a las normas, que su manejo y registro sea correcto; y 3. Las auditorías de desempeño: refiere a una revisión objetiva y confiable sobre la efectividad, eficacia y economía de las políticas públicas que se implementan.

El ITEI tiene publicadas tres auditorías de desempeño de 2015 a 2017 y una en proceso, la de 2021. Dos de ellas fueron realizadas por Asesores Empresariales Martínez Márquez, S.C. (2015 y 2017), y otra por RSM Bogarín y Cía., S.C. (2016). La que tiene más observaciones y recomendaciones se realizó en 2015, y da cuenta de algunas irregularidades y rezagos contables y administrativos que venía arrastrando desde la gestión de Jorge Gutiérrez Reynaga. Con el fin de ilustrar algunas debilidades y fortalezas internas, solo me referiré a las auditorías de la cuenta pública del ITEI de 2017 y 2020, efectuadas en 2018 y 2021, respectivamente, por parte de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ).

Cuadro 11.12. Observaciones de la ASEJ a la cuenta pública 2017 del ITEI

Área evaluada	Observaciones	Recomendaciones
Manual de procesos	El ITEI fue eficaz en un 16.86% en la provisión de estudios y de investigación científica y documentos dirigidos a los sujetos obligados (p. 71).	Que la Coordinación General de Planeación y Proyectos Estratégicos (CGPPE) elabore indicadores que sean claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados para medir el desempeño en la gestión de los recursos de transparencia, de acuerdo con los criterios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (p. 72).
	El manual de proceso solo es claro en una de las dos salidas para la provisión de las evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados y el manual no ha sido actualizado desde 2013 (p. 75).	Que la CGPPE actualice el manual de procesos, detallando de manera secuencial y con claridad cada una de las actividades para la provisión de evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados (p. 75).

Cuadro 11.12. Observaciones de la ASEJ a la cuenta pública 2017 del ITEI		
Área evaluada	Observaciones	Recomendaciones
MIR-resoluciones de recursos de revisión	El indicador empleado no es pertinente para el monitoreo y la medición del cumplimiento del objetivo.	Que la CGPPE elabore indicadores que sean claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados para medir el desempeño en la gestión de los recursos de revisión, de acuerdo con los criterios del Coneval y la SHCP (p. 73).
MIR-resolución de los recursos de revisión en materia de protección de datos personales	El indicador empleado no es pertinente para el monitoreo y la medición del cumplimiento del objetivo relacionado con los recursos de revisión en materia de protección de datos personales (p. 73).	Que la CGPPE elabore indicadores que sean claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados para medir el desempeño en la gestión de los recursos de protección de datos personales, de acuerdo con los criterios del Coneval y la SHCP (p. 73).
	El 52.38% de las resoluciones de los recursos de revisión se aprobaron en un plazo superior a los 30 días establecidos por la LTAIPEJM (p. 74).	Que el Consejo del ITEI realice un diagnóstico para identificar las causas que impiden que las resoluciones de los recursos de revisión se emitan en el plazo de 30 días hábiles e implementar estrategias para que se cumplan dentro del plazo legal (p. 74).
Objetivos del ITEI	Los objetivos del ITEI, plasmados en el MIR, correspondientes a las evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados, no son independientes entre sí, toda vez que están duplicados (p. 74).	Que la CGPPE elabore objetivos independientes para cada nivel de desempeño de la MIR para las evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados, de acuerdo con los criterios del Coneval (p. 74).
MIR-evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados	Los indicadores empleados en la MIR del ITEI no fueron pertinentes para el monitoreo y la medición del objetivo relacionado con las evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados (p. 75).	Que la CGPPE elabore indicadores que sean claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados para medir el desempeño en la gestión de las evaluaciones de transparencia de acuerdo con los criterios del Coneval y la SHCP (p. 75).
Medidas de apremio	El ITEI durante 2018 no contó con procedimientos documentados para la imposición de medidas de apremio (p. 75).	Que la CGPPE elabore instrumentos operativos (manuales, guías e instructivos) que documenten los procesos o procedimientos que describan las actividades necesarias para la imposición de medidas de apremio en concordancia con la LTAIPEJM (p. 75).

Cuadro 11.12. Observaciones de la ASEJ a la cuenta pública 2017 del ITEI

Área evaluada	Observaciones	Recomendaciones
Garantías de acceso a la protección de los grupos vulnerables	El ITEI no contó durante 2018 con un marco de resultados para los productos “acciones para garantizar condiciones de accesibilidad a la información a los grupos vulnerables” (p. 76).	Que la CGPPE elabore objetivos que orienten su gestión en la implementación de acciones para garantizar condiciones de accesibilidad a la información de los grupos vulnerables y para la protección de datos de estos grupos, así como construir indicadores que se relacione con estas, que sean claros, relevantes, económicos y monitoreables (p. 76).
	Sólo el 36.36% contó con medidas de acceso previstas en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y PDP Federal 2017 (p. 77).	
Objetivos para la totalidad de productos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades de los sujetos obligados	El ITEI no incorporó objetivos para la totalidad de los productos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades de los sujetos obligados (p. 78).	Que la CGPPE elabore indicadores que sean claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados para medir el desempeño en la gestión de los productos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los sujetos obligados con base en las guías del Coneval y la SHCP (p. 78).

Fuente: ASEJ-Auditoría de Desempeño de la Cuenta Pública 2017 del ITEI.

Como se puede observar, la mayoría de las recomendaciones giran en torno a clarificar indicadores que sean relevantes y monitoreables en aspectos sustantivos del desempeño institucional del órgano garante, como son: los estudios, documentos y las evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados; la gestión de los recursos de revisión, de protección de los datos personales y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los sujetos obligados, entre otros. Destaca también la actualización de manuales, guías para las evaluaciones de transparencia y la imposición de medidas de apremio para los sujetos obligados; la revisión de objetivos claros y coherentes para la implementación de acciones que garanticen condiciones de accesibilidad de los grupos vulnerables, así como la imposición de medidas de apremio de los sujetos obligados e identificar las causas que impiden que las resoluciones de los recursos de revisión se emitan dentro del plazo legal establecido. La atención de estas observaciones y recomendaciones de la ASEJ son cruciales para el fortale-

cimiento institucional del ITEI, ya que apuntan a cuestiones sustantivas y operativas de su labor.

En la auditoría a la cuenta pública de enero a diciembre de 2020, efectuada al ITEI por la ASEJ (no publicada aún en la página del órgano garante), que tuvo por objeto “conocer los resultados de la gestión financiera, para comprobar lo dispuesto en la ley de ingresos, presupuestos de egresos y demás disposiciones aplicables en cuanto a eficiencia, eficacia y economía de los ingresos, gasto público y deuda pública, así como la revisión de manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos”, se establece que “de los resultados de la gestión financiera, no se advierten inconsistencias que pudieran derivar en la determinación de las responsabilidades administrativas” (p. 18). En el informe final de la revisión de los estados financieros de 2020, la ASEJ concluye “que su manejo es aceptable”, y que sus registros y comprobantes en la contabilidad se presentan razonablemente (p. 20).

En resumen, el ITEI cuenta con demasiadas atribuciones en transparencia, protección de datos personales, Gobierno Abierto Jalisco y anticorrupción, lo cual no se ve reflejado en el presupuesto asignado (en el periodo 2018-2021). Aun así, el ITEI ha contado con subejercicios en los últimos tres años (2019-2021), situación que amerita revisarse para hacer los ajustes en la planeación de sus actividades y presupuestos. Un alto porcentaje de su presupuesto (86.6%) de 2021 se destinó al pago de salarios, lo que resta se utilizó para la atención de los programas y proyectos estratégicos del órgano garante. En cuanto al perfil de sus trabajadores, el ITEI mantiene un promedio de 93 empleados, desde 2015 a 2021, con un equilibrio de género (53% mujeres y 47% hombres), relativamente jóvenes (75% del personal oscila entre los 25 y 44 años) y con estabilidad laboral (55% con una antigüedad de cinco años y 35% entre seis y diez años). Dentro de las debilidades, el ITEI adolece de una política profesional de carrera, requiere actualizar sus manuales y guías para realizar evaluaciones con mayor periodicidad e imponer medidas de apremio a los sujetos obligados, además de revisar estratégicamente y ampliar sus alianzas con sectores de la sociedad civil, las universidades, los organismos empresariales, los sindicatos, las asociaciones vecinales, entre otros.

Propuestas para la consolidación institucional del ITEI

A diecisiete años de la creación del ITEI (y veinte años de la primera ley de transparencia en México), hay aspectos pendientes que podrían aportar a la consolidación institucional de este organismo. Esto requiere abrir espacios de diálogo y reflexión donde participen el personal del órgano garante, su consejo consultivo, organismos civiles y académicos especializados en la materia, así como los órganos garantes del país. Dentro de los aspectos a mejorar destacan los siguientes:

1. Fortalecer la autonomía e independencia del ITEI a través procesos de designación de sus titulares más abiertos y transparentes a la sociedad a la que sirven. Si bien se ha avanzado en algunos aspectos a través de la intervención del Consejo Consultivo del ITEI (CCI) y de especialistas que elaboran y califican el examen de conocimientos a las y los aspirantes al cargo de comisionados del órgano garante, esto no es suficiente. Falta otorgar más atribuciones del CCI para que, junto con el Congreso, se revisen y actualicen la convocatoria y los perfiles de las y los aspirantes, incorporar entrevistas sobre el diagnóstico, proyectos y planes de mejora institucional de las y los candidatos, los indicadores de evaluación, entre otros.
2. Implementar una política de reclutamiento, selección y permanencia del personal en la administración del ITEI, con base en criterios técnico-profesionales de mérito, capacidad, formación y desempeño. Esto implicaría dar paso a un programa de formación, capacitación y profesionalización; contratar al personal mediante concursos públicos, así como garantizar la permanencia del personal, ha demostrado buen desempeño mediante una evaluación rigurosa de su trabajo. El CCI, junto con organizaciones civiles, podrían evaluar el trabajo de los comisionados, las coordinaciones y direcciones del ITEI.
3. Ampliar el número y periodicidad de las evaluaciones y auditorías a los sujetos obligados —con base en un programa público y abierto a la participación ciudadana— sobre el cumplimiento del marco normativo, la atención de solicitudes de información y las acciones en pro de la transparencia proactiva y focalizada.

4. Utilizar la inteligencia institucional para hacer ajustes y mejoras en la operación del ITEI, a través de reuniones abiertas con los sujetos obligados y organizaciones ciudadanas y vecinales para analizar y dar a conocer experiencias, de buenas y malas prácticas, que sirvan para introducir cambios que efficienten el desempeño de las unidades de transparencia de las diversas instituciones, así como para capacitar a los ciudadanos sobre cómo aprovechar de una mejor manera la información publicada. Se podría trabajar en torno a una selección de casos paradigmáticos y/o problemas o demandas ciudadanas con relación al acceso a la información y el ejercicio de sus derechos y obligaciones.
5. Generar formatos sencillos, accesibles y directos de respuesta a las solicitudes de información, así como informes de resoluciones del pleno del ITEI en lenguaje menos técnico, centrado en el ciudadano. Desde el primer periodo de Cynthia Cantero Pacheco (2013-2017), Vicente Viveros Reyes y Francisco González Vallejo (ambos de 2012-2016), se hicieron esfuerzos (a nivel de ensayo) en esta dirección, que faltó concretar y mantener.
6. Mantener y ampliar los vínculos con organizaciones de la sociedad civil, con alianzas estratégicas para vigilar, evaluar y monitorear algunos procesos sustantivos del ITEI, relacionados con sus resoluciones, las sanciones a los sujetos obligados, la contratación del personal, la evaluación del desempeño, etc. Se podrían generar proyectos especiales para atender demandas ciudadanas como: los feminicidios, los desaparecidos, la violencia de género y contra los periodistas, los escándalos de corrupción, entre otras.
7. Fortalecer su órgano de control interno, con personal capacitado, independencia operativa y atribuciones para tomar decisiones e intervenir en la resolución positiva de los conflictos con base en principios éticos. Que identifique las áreas de riesgos de corrupción y conflicto de interés a fin de elaborar, implementar y evaluar un plan preventivo y correctivo, según sea el caso.
8. Ampliar y fortalecer la presencia en otras regiones del estado, sobre todo en ciudades medias y en las localidades que presenten mayor vulnerabilidad en el ejercicio del derecho a la información con base en un diagnóstico.

9. Establecer lineamientos de política pública para promover la transparencia proactiva y focalizada, identificando áreas, programas y sujetos obligados con base en indicadores que permitan evaluar la efectividad y eficacia de dichas políticas y acciones. Esta política podría incentivarse mediante la asignación de mayores apoyos financieros a las instituciones públicas que se adhieran a estos lineamientos.

Varios de los aspectos mencionados forman parte de las atribuciones y facultades que tiene el ITEI que por una u otra razón no se han puesto en práctica, en parte también porque no ha existido una demanda ciudadana vigorosa en esta dirección. A veinte años de la creación de la primera ley de transparencia en Jalisco y de diecisiete años de la constitución del ITEI, vale la pena abrir espacios de diálogo con el fin de hacer ajustes que contribuyan a su fortalecimiento institucional para servir mejor a la sociedad, atendiendo al principio de progresividad.

Conclusiones

El diagnóstico del ITEI en el periodo 2018-2021 presenta fortalezas y debilidades. Dentro de las primeras destacan su carácter autónomo, las amplias atribuciones legales, la experiencia y profesionalización de su personal, sus vínculos y alianzas con actores diversos (públicos y privados, nacionales e internacionales), los impulsos de proyectos de transparencia activa a través de los planes de acción local de Gobierno Abierto Jalisco y de transparencia en infraestructura CoST, un manejo aceptable (según la ASEJ) de sus registros contables y financieros, entre otros.

En cuanto a las debilidades, por una parte, el ITEI asumió más responsabilidades y compromisos institucionales, y esto no se ha reflejado en una ampliación de su presupuesto, lo que significa que realiza más actividades con menos recursos (considerando la inflación anual, su presupuesto ha disminuido). Por otra, se cuenta la falta de actualización de los manuales para las evaluaciones de transparencia de los sujetos obligados; la necesidad de ajustar los indicadores de la matriz de indicadores de resultados para las resoluciones de los recursos de revisión de transparencia y protección de datos personales; el contar con procedimientos documentados

para las medidas de apremio; el contar con un marco de resultados a fin de garantizar la accesibilidad de la información de los grupos vulnerables; la ausencia de una política de reclutamiento, selección y permanencia del personal en la administración del ITEI, con base en criterios técnico-profesionales de mérito, capacidad, formación y desempeño; los ajustes a la planeación presupuestal con el fin de disminuir los subejercicios y priorizar proyectos estratégicos, entre otras.

A diecisiete años de creación del ITEI hay avances y pendientes importantes para su fortalecimiento institucional. Las propuestas que aquí se mencionan pueden ser parte de una agenda de discusión y debate que vale la pena considerar en espacios de diálogo, con los diversos actores que han estado atentos a la evolución y desarrollo del derecho a la información en Jalisco y México.

Referencias

- AGUIRRE ARIAS, C. J. (2019). El nombramiento de la Comisionada presidenta del ITEI: un nuevo camino en las designaciones públicas. En G. Bernal Loaiza (coord.), *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco, 2017* (pp. 283-310). ITESO.
- ALONSO GONZÁLEZ, J. R. (2017). Transparencia, entre armonizar y no retroceder. En G. Bernal Loaiza, (coord.), *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco, 2017* (pp. 185-204). ITESO.
- BAUTISTA FARÍAS, J. (ene-dic 2010). El ITEI en su quinto aniversario: apuntes para un balance ciudadano. En J. Larrosa-Fuentes (coord.), *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco* (pp. 31-39). ITESO.
- BAUTISTA FARÍAS, J. (2017). La elección de comisionados del ITEI: balance y propuestas. Claroscuros de la elección de comisionados 2016. En G. Bernal Loaiza (coord.), *Medios de Comunicación y Derecho a la Información en Jalisco, 2017* (pp. 153-184). ITESO.
- BAUTISTA FARÍAS, J. (2019). La lucha por el derecho a la información en Jalisco. El papel de los organismos civiles. En G. Bernal Loaiza y T. Lay Arellano (coords.), *Diez años de lucha por el derecho a la información en Jalisco: 2008-2018* (pp. 151-178). Amedi-Jalisco.

- BAUTISTA FARIÁS, J. (2022), Transparencia y covid-19 en Jalisco. En J. Larrosa-Fuentes (coord.), *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco, 2020* (pp. 55-80). ITESO.
- CENDEJAS JÁUREGUI, M. (s. f.). El derecho a la información delimitación conceptual. *Derecho Comparado de la Información*, núm. 15. Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM. En <http://historico.juridicas.UNAM.mx/publica/rev/decoin/cont/15/art/art1.htm>
- Cámara de Diputados (2017). *Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios*.
- Cámara de Diputados (2021). *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios*.
- El Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción (2018). CIDE, PIRC.
- MELLADO, P. (2015). Mucha administración, dosificada transparencia. En M. S. Paláu Cardona, (coord.), *Medios de Comunicación y Derecho a la Información en Jalisco, 2014* (pp. 157-174). ITESO.
- Secretaría General de Gobierno (2018). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

12. Los órganos ciudadanos y el reparto de cuotas

Rocío del Carmen Morgan Franco

Introducción

A partir de las teorías de la democracia se puede establecer que en la evolución de estas se fortalece la opinión pública y la participación ciudadana a través de diversos mecanismos institucionalizados. Los países que se autodenominan democráticos desarrollan y diseñan diversas formas de participación para permitir que en mayor medida los ciudadanos puedan opinar para la toma de decisiones.

Las democracias representativas han innovado en el diseño de diversos mecanismos que permiten la deliberación y el ejercicio de las libertades de expresión e información para conformar ciudadanos mejor informados de la cosa pública. Estos procesos fortalecen la opinión y los procesos de toma de decisiones de las y los ciudadanos y, por ende, robustecen las democracias.

Asimismo, se ha desarrollado una serie de indicadores y mecanismos para medir la calidad de las democracias, sobre todo en los procesos de institucionalización, que, precisamente, permiten valorar la participación ciudadana en la toma de decisiones, la creación de órganos autónomos, independientes de los entes gubernamentales y políticos, y los mecanismos orientados a transparentar la función pública y favorecer la rendición de cuentas (Morlino, 2014).

Para poder participar de los asuntos públicos, formar opinión pública y tomar decisiones, es necesario contar con información suficiente, veraz y oportuna. Pero ¿cuánta de esta información está al alcance de los ciudadanos?, ¿cuáles son las herramientas con las que se cuenta para acceder a ella

y en qué medida las y los ciudadanos ejercen su derecho a la información, como parte fundamental de la conformación de la opinión pública y su derecho a participar en la cosa pública? Más aún, ¿quién garantizará el ejercicio pleno del derecho a la información?, ¿a quién se acudiría cuando dicho derecho sea vulnerado?, ¿quién velará para que la información pública esté disponible y completa, y sancionará a quien infrinja la ley que mandata transparentar la función pública y obliga a la rendición de cuentas?

Son estos esfuerzos de institucionalización los que deben servir de bisagra para transitar de democracias representativas a democracias deliberativas y participativas, como propone Guillermo O'Donnell (1994, p. 7).

En este artículo se pretende revisar, a la luz de estos conceptos, la creación y evolución del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI): el espíritu que inspiró la creación de institutos de este tipo, ¿prevalece?; durante el actual sexenio estatal, ¿cuáles han sido los principales conflictos a los que se ha sometido a este instituto? Los medios de comunicación han consignado sus propias investigaciones y las quejas y denuncias de varias organizaciones de la sociedad civil sobre un presunto manoseo político por obtener el control de este instituto.

Antecedentes

El diseño institucional y la calidad democrática

Dentro de las teorías del Estado, el diseño y la estructura del entramado institucional constituyen uno de los ejes fundamentales para entender el desarrollo de los Estados y los gobiernos que se dan a sí mismos. El diseño institucional conforma el sello de dichos gobiernos, son los que dictan las reglas del juego político y son los que norman la convivencia humana, lo social, la economía, lo electoral y establecen las limitaciones de su actuar.

Las instituciones, por definición, no son estáticas; están en continua y constante evolución, adaptándose a los tiempos y los cambios políticos en cada Estado; su diseño y su estructura son diferentes según cada gobierno. Las instituciones, dice North (1993, pp. 13-22), pueden ser formales (normas, reglas establecidas, leyes, que pueden ser más fáciles de cambiar) o

informales (acuerdos, códigos de conducta, costumbres, tradiciones, que son más difíciles porque constituyen un cambio cultural o de paradigma social). Por ello, es menester revisar la fortaleza y la permanencia de las instituciones que se han ido conformando para mejorar nuestra democracia.

Derecho a la información y transparencia, un largo camino hacia la institucionalización

Bajo esta lógica se revisa la institucionalización del derecho a la información, la transparencia y la creación de órganos autónomos.

La lucha por garantizar el derecho a la información ha llevado muchas décadas, desde su integración a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, promulgada por la ONU en 1948 (derechos incorporados en nuestra Constitución hasta 1992), hasta junio de 2007 cuando el derecho a la información fue integrado a las leyes constitucionales, en el artículo 6, para quedar como sigue:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado (CPEUM, en Congreso de la Unión, 2021).

Fue hasta 2013 cuando se desarrolló este artículo y se integraron los principios y bases para el acceso y la garantía de ejercicio de dicho derecho.

Como dato relevante, previo a estas reformas constitucionales, ya se había expedido el 25 de abril del 2002 la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero esta solo obligaba a la administración pública federal (Soria, s. f., p. 4). Asimismo;

[...] el 25 de octubre de 2002 nace el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), encargado de garantizar que todas las dependencias federales en México hagan pública la información sobre el uso de recursos,

asignación de sueldos, así como los criterios para la toma de decisiones del gobierno (Soria, s. f., p. 5).

Jalisco, pionero en leyes de transparencia

Otro dato para recordar es que el primer antecedente de una ley de este tipo se dio en nuestro estado: el 20 de diciembre de 2001 se aprobó en el Congreso del Estado la primera Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (LTIPEJ). Una ley de apenas 26 artículos, la que, según varios académicos, “era tan deficiente que no garantizaba el acceso a la información a los ciudadanos y su alcance era muy limitado” (Bautista, 2019, p. 151), pues “no obligaba a las autoridades a transparentar y difundir información”, quedando casi en el nivel de la voluntad política (Alonso, 2007, p. 77).

Según comenta Bautista (2019: 154):

[...] de acuerdo con Cristina Romo y Rubén Alonso, integrantes de Amedi-Jalisco, la primera LTIPEJ tenía serias limitaciones y fuertes deficiencias, entre las que destacan [...] que adolecía de un órgano garante del derecho a la información y de sanciones, entre otros. En resumen, si bien Jalisco se distingue por ser la primera entidad en contar con una ley de transparencia, también sobresalió por su pésimo diseño, a grado tal que era poco probable que los funcionarios atendieran las solicitudes de información.

Nace el ITEI como órgano garante del derecho a la información

En 2004 se reformó nuestra Ley de Transparencia, “convirtiéndola en una de las más avanzadas del país; además, en 2005 se creó el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI)” (ITEI, 2006). Dicho instituto estaba diseñado como un “organismo constitucional autónomo que garantizara el derecho de acceso a la información” (ITEI, 2014, p. 14).

“De ser pionero en transparencia, Jalisco se convirtió también en la primera entidad —y la única, hasta donde tenemos registro— en sancionar penalmente a un gobernador y hasta en dos ocasiones al Congreso

local, por incumplir con la entrega de información” (Bautista, 2019, p. 153), demostrando así la fuerza que podían adquirir una ley y un organismo de esta naturaleza. Esta fortaleza también la haría blanco del poder político para tratar de acotar al instituto, controlarlo o neutralizarlo, como lo veremos más adelante.

En sus inicios, el ITEI contaba con cuatro consejeros ciudadanos y un consejero presidente (quienes integraban el consejo, órgano rector del instituto). Sin embargo, el instituto vio reducido su consejo de cinco a tres integrantes cuando se aprobó la reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco en 2007 (ITEI, 2014, p. 14) con el argumento principal de que dejarían de ser cargos honoríficos para recibir un estipendio y trabajar de tiempo completo. Este esquema de tres consejeros permanece hasta la actualidad.

Diseño institucional del derecho a la información

Entre 2002 y 2019 se han expedido cinco leyes de transparencia en Jalisco y siete reformas a dicha ley, lo que también hace que nuestro estado sea una de las entidades que registra más modificaciones en esta materia (Bautista, 2019, p. 155), algunas de las cuales han significado un probado retroceso, como se verá más adelante.

¿Por qué resulta importante revisar el surgimiento de este tipo de leyes e institutos? ¿Por qué cobra relevancia la participación ciudadana en la defensa de derechos humanos como el derecho a la información? ¿Por qué a los gobiernos, después de promocionar el surgimiento de instituciones de confección ciudadana, pareciera que les resultan tan incómodas?

Sigamos la lógica que plantean teóricos de la ciencia política, como Norberto Bobbio, quien, al retomar las tesis de Gino Germani, coincidía en que hay preocupantes razones para pensar que las democracias se encuentran en peligro, pues “el pueblo soberano no sabe absolutamente nada y lo que llega a saber está casi siempre equivocado” (Bobbio, 2009, p. 415), además de que se tratan temas cada vez más especializados que el pueblo no está capacitado para atender.

El autor apunta su preocupación hacia una vulneración de la opinión pública, que ha visto mermada su credibilidad y confianza al carecer de la

información y formación suficientes en los temas que afectan al Estado, siendo que una opinión pública fortalecida debería ser el baluarte de la democracia. Al carecer de información, la opinión pública queda nulificada o neutralizada para poder orientar su acción política. Asimismo, Schumpeter (1963, p. 335) complementa esta visión, afirma que el ciudadano común tiene una capacidad limitada para discernir los hechos.

¿Será que la ciudadanía no tiene la capacidad para digerir la información que se genera en los entes públicos?, o todavía peor, ¿no sabe qué hacer con ella?, y entonces, ¿para qué la quiere?

Por su parte, la sociedad civil organizada y los círculos de la academia podrían coincidir más con Steiner (2012, p. 247), quien confiaba en demostrar que no solo los políticos, también los ciudadanos comunes, pueden y desean deliberar sobre cuestiones políticas. Sin embargo, para que esto suceda, según Cohen (2005, p. 351), estos procesos implementados en las democracias representativas deben ser necesariamente institucionalizados.

Asimismo, siguiendo las tesis de Leonardo Morlino sobre la calidad de las democracias, una “buena democracia o democracia de calidad” considera una garantía real mínima de los derechos civiles; y por el contrario, las “democracias defectuosas” se caracterizan por una garantía limitada de los derechos políticos (Morlino, 2007, p. 5). Bajo esta lógica, se puede cuestionar si el acceso a derechos como el derecho a la información y el derecho a saber se cumplen y en qué medida.

Transparencia en Jalisco

Uno de los aspectos más relevantes del desarrollo institucional del derecho a la información es que, salvo la primera ley aprobada en 2001, en las demás la participación ciudadana ha resultado significativa, no solo en la presentación de nuevas iniciativas, sino primordialmente en la defensa del derecho a la información.

El interés en el desarrollo de este derecho consiguió una segunda Ley de Transparencia en 2004, de vanguardia a nivel nacional, en cuyo diseño se privilegió la realización de foros de consulta ciudadana en diferentes puntos de Jalisco (Bautista, 2019, p. 156).

Según Rubén Alonso (2007), entre los principales cambios en el diseño de esta nueva Ley de Transparencia destaca la creación de un órgano garante. Curiosamente, según este académico, las principales reservas con respecto a esta nueva ley y presiones contra los legisladores provenían del propio Poder Ejecutivo.

Contrarreforma a la Ley de Transparencia

Menos de un año después, en septiembre de 2005, según consigna José Bautista (2019, pp. 158-162), se iniciaron varios intentos de contrarreforma a dicha ley, lo que motivó una fuerte movilización ciudadana, de organismos empresariales y académicos, así como del recientemente creado ITEI. Entre las principales contrarreformas se pretendía despenalizar el incumplimiento de las resoluciones del ITEI, incluir al Tribunal Administrativo (TAE) como instancia para dirimir controversias contra las resoluciones del ITEI, exigir copia de las identificaciones de los solicitantes de información y someter a los consejeros del ITEI a juicios de procedencia o políticos, a pesar de ocupar cargos honoríficos.

En este proceso, más de veinte organismos de la sociedad civil desconocieron la designación del nuevo presidente del ITEI (Jorge Gutiérrez Reynaga, sustituto del primero, Augusto Valencia, quien no fue ratificado). Entre las irregularidades se cuentan la falta de análisis de los perfiles de los candidatos y que no se alcanzó, en tres votaciones, la mayoría calificada para su designación (Bautista, 2019, p. 163).

Después vendría la llamada contrarreforma, en diciembre de 2011, cuando se deroga la Ley de Transparencia vigente y se crea otra. Más de siete organismos civiles especializados en temas de transparencia y derecho a la información, como Amedi Jalisco y Cimtra, manifestaron su preocupación por lo que consideraban un grave retroceso (Bautista, 2019, p. 170).

Así, en diciembre de 2012 se integró la Red Guadalajara para Todos (RGT) y a la entonces LX Legislatura local se le presentó una agenda sobre los principales puntos a legislar. Entre ellos destacan el crear un consejo ciudadano para la designación de los comisionados del ITEI y el compromiso de promover una cultura de la transparencia (Bautista, 2019, p. 171).

La especialización del órgano garante

Las leyes de transparencia en Jalisco entran a una etapa donde tratan de lograr una armonización con las leyes generales de la materia nacionales.

Sin embargo, el interés de las organizaciones de la sociedad civil y la academia se enfoca en conseguir una mejora sustancial en los perfiles de quienes llegan a ocupar los cargos de comisionados del ITEI y la calidad de los integrantes de su Consejo Consultivo. A pesar de la evolución de la legislación en materia de transparencia y rendición de cuentas, el gobernador y los legisladores de Jalisco inician un jaloneo político por hacerse del control del órgano garante.

El más claro ejemplo de ello fue la quinta Ley de Transparencia, de 2015, en la que los diputados locales recuperan el control en la designación de los comisionados del ITEI, limitando las atribuciones del Consejo Consultivo del instituto.

Según Rubén Alonso (2016), para la elección de dos comisionados del ITEI se tuvieron que emitir tres convocatorias y realizar tres exámenes de conocimientos, pues los aspirantes no eran del total agrado de los legisladores (Bautista, 2016).

Lo cierto es que, según consigna Alonso (2016), aún entonces se pensaba que “el Consejo Consultivo Ciudadano todavía fungía como mecanismo de participación ciudadana y como ‘filtro’ en el proceso de selección, que podría reducir los márgenes de repartición de ‘cuotas’ de poder” entre los legisladores.

Sin embargo, el resultado no fue como se esperaba. Al concluir este accidentado proceso, el 25 de agosto de 2016, la Amedi Jalisco (2016) emitió un comunicado en el que acusó que “la elección de comisionados se resolvió mediante cuotas de partidos, en sentido contrario al cariz ciudadano que pretendía la convocatoria para este proceso, y para el cual se dispuso la conducción del Consejo Consultivo del ITEI”. En dicho proceso fueron electos Pedro Antonio Rosas Hernández, vinculado con Movimiento Ciudadano, y Salvador Romero Espinosa, como cuota para el Partido Acción Nacional, (Bautista, 2016).

Cuarta presidencia del ITEI

Posterior a esto vendría otra prueba de fuego: la elección del o la cuarta presidente del ITEI. La tercera presidencia fue ocupada por Cynthia Cantero Pacheco, quien en julio de 2016 concluiría su encargo o se reelegiría. Tras la publicación de la convocatoria se presentaron 19 aspirantes para ocupar el cargo. Cantero Pacheco fue reelegida por el Congreso local el 22 de junio de 2017 para un periodo de cinco años más al frente del ITEI y se determinó que su suplente fuera Natalia Mendoza Servín. Según el comunicado del Congreso, en el procedimiento “se incluyó un análisis a detalle del perfil académico y profesional de los interesados, así como un examen de conocimientos y una exposición de sus planes de trabajo y propuestas para fortalecer al organismo” (Congreso de Jalisco, 2017). En este proceso, el Consejo Consultivo del ITEI, órgano ciudadano honorífico, verificaría los requisitos de elegibilidad de los aspirantes y aplicaría un examen de conocimientos (Alonso, 2017).

Jalisco 2018-2021

Durante el periodo de 2018 a 2021, después de la reforma de julio 2017 a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos (LTAIPEM), se han emprendido varias modificaciones, muchas de ellas para ampliar catálogos de información fundamental y de sujetos obligados, incorporar el tratamiento de datos personales en poder de los estos sujetos, incorporación de derechos digitales, el uso de redes sociales por parte de los entes públicos y la expedición de la Ley de Archivos del Estado (reformas del 5 de diciembre de 2018, 19 de noviembre de 2019, 21 de abril de 2020, 27 de octubre de 2020, 29 de diciembre de 2020 y 9 de septiembre de 2021).

Otras reformas tienen que ver con el funcionamiento administrativo y las facultades del propio pleno y el Consejo Consultivo del ITEI. En la reforma del 11 de julio de 2019 el instituto cambió de nombre a Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, aunque conserva las mismas siglas. Igualmente, se le

amplían facultades para el tratamiento de la protección de datos personales como información pública protegida en carácter de confidencial.

Las reformas del 28 de diciembre de 2019 y del 24 de abril de 2020 establecen cambios para el ITEI en materia administrativa y del funcionamiento del pleno. En la primera, se estipula que los empleados del ITEI se regirán por la Ley de Servidores Públicos de Jalisco, además de que serán sujetos de denuncias y sanciones bajo la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas. Y en la segunda, se incorpora la obligación de transmitir las sesiones del pleno y de guardar evidencia en video de dichas sesiones, así como de proveer la tecnología e insumos necesarios para las transmisiones.

Una de las reformas más relevantes, pero que también tuvo su dosis de polémica, sería la del 15 de octubre de 2020 (publicada el 7 de noviembre de 2020), porque el Consejo Consultivo del ITEI propuso las reformas para tener un papel más proactivo en el proceso de elección de comisionados del instituto, incorporando una valoración de perfil y trayectoria de los aspirantes. Igualmente, se plantea dar un giro al perfil de los titulares de las Unidades de Transparencia de los Sujetos Obligados para orientarlas a las áreas de comunicación, más que a privilegiar lo jurídico y procesal.

Sin embargo, en el Poder Legislativo dichas propuestas no se aceptaron. Según Rubén Alonso (2020), en esta iniciativa las principales reformas tenían su origen en una propuesta del Consejo Consultivo del ITEI para fortalecer la participación de dicho consejo en el proceso de elección de comisionados del propio instituto a través de instrumentos que permitieran una valoración más puntual de su trayectoria y los perfiles de los aspirantes, entre los que destacaban comprobar conocimientos y experiencia en temas como gobierno abierto, archivos y sistema anticorrupción.

Alonso (2020) señala que dichas propuestas fueron diluidas en el dictamen al desaparecer tal certificación de la valoración de los aspirantes a comisionados del ITEI, en el que quedó asentado que las y los candidatos simplemente “deberán procurar” contar con la experiencia en la materia y que, en todo caso, recaería en el propio instituto proporcionar los medios para su formación. Para Alonso, en esta reforma se perdió la oportunidad de avanzar en las designaciones públicas y en mejorar los perfiles de quienes integran las Unidades de Transparencia.

Por último, recientemente los medios de comunicación jaliscienses consignaron la última polémica que se suscitó en la conducción del ITEI, porque la comisionada presidenta Cynthia Cantero Pacheco presentó su solicitud de licencia a dicho cargo ante el Congreso local, aplicable a partir del 1 de enero de 2022. Previamente, ella anunció su solicitud de licencia durante la que sería su última sesión de pleno, efectuada el pasado 3 de enero de 2022 (Levario y Pérez, 2022).

La polémica se suscitó porque Cantero ya había aceptado el nombramiento de contralora ciudadana en el Ayuntamiento de Guadalajara el 15 de diciembre de 2021. Es decir, presuntamente ella habría ocupado dos cargos públicos simultáneamente durante quince días.

Asimismo, se consigna que la licencia presentada como comisionada presidenta vencería el 28 de febrero de 2022, pero el Congreso del Estado no sesionaría para nombrar su sustituto/a sino hasta el 5 de marzo, por lo que el ITEI quedó acéfalo por cinco días, dado que su suplente, Natalia Mendoza Servín, tomó protesta como comisionada el 27 de enero, pero no como presidenta, ya que Cantero presentó licencia y no renuncia (Torres, 2022).

El 23 de enero de 2022, diecisiete organizaciones civiles y el Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción hicieron un pronunciamiento pidiendo al Congreso estatal subsanar la carencia de la comisionada presidenta con la suplente, Natalia Mendoza, como establece la propia Ley de Transparencia. Igualmente, solicitaron al pleno del ITEI que respetara los derechos de quienes laboran en el organismo, en tanto el Congreso estatal renovaba la presidencia (Rivas, 2022).

Dado que Cantero fue nombrada contralora en el gobierno municipal de Guadalajara, de filiación emecista, los diputados de Movimiento Ciudadano que conforman la fracción mayoritaria en el Congreso estatal consiguieron una alianza con la fracción parlamentaria de Morena para tratar de subsanar las inconsistencias suscitadas, y el asunto se dirimió en sesión extraordinaria del sábado 5 de marzo (Ávila, 2022). Al final, el Congreso se decantó por nombrar como comisionado presidente a Salvador Romero Espinosa, hecho que varias organizaciones civiles han considerado una franca violación a la propia ley del instituto, que establece los mecanismos para la sucesión, las suplencias y los interinatos.

Conclusiones

Durante los últimos cuatro años, las reformas a la Ley de Transparencia han buscado ampliar los catálogos de sujetos obligados y la información fundamental, así como de proteger los datos personales e ir armonizando la legislación local con la legislación nacional.

También el ejecutivo estatal y el Congreso del Estado han emprendido algunos esfuerzos para especializar los perfiles de quienes arriban a ocupar los cargos de consejeros en el ITEI y de su propio Consejo Consultivo, pero también ha resultado evidente el jaloneo político al que han sometido la selección de comisionados del ITEI, buscando un reparto de cuotas partidistas en el Congreso estatal.

Si recordamos las tesis de North (1993) mencionadas al inicio, de que las instituciones pueden ser formales o informales, es evidente, en el caso que nos ocupa, que contamos con instituciones formales (leyes establecidas y actualizadas, institutos autónomos), aunque lo que parece prevalecer son las instituciones informales, que permiten acuerdos entre las élites políticas, a través de negociaciones políticas y reparto de cuotas.

Bajo esa lógica, el gobierno actual pareciera coincidir con Schumpeter (1963, p. 335) y Richard Posner (como se citó en Steiner, 2012, p. 247) al creer que los ciudadanos comunes disponen de una capacidad limitada para discernir los hechos y tienen poco interés en cuestiones políticas complejas.

Por el contrario, desde las organizaciones civiles se considera vital una intervención cada vez más activa de las y los ciudadanos, pues los retos que se perciben son primordiales para mejorar el funcionamiento del ITEI. Dichos retos son:

1. Garantizar la autonomía política en los organismos autónomos a través de mecanismos y fortalecimiento de las leyes que limiten la intromisión de los poderes públicos y favorezcan la participación ciudadana y de los organismos de la sociedad civil (OSC).
2. Mejorar sustancialmente los procesos de selección de los comisionados del ITEI, propietarios y suplentes, a través de mecanismos de confección ciudadana. Los ejercicios empleados, donde se han integrado comités conformados por académicos, investigadores, ciudadanos, grupos empresariales, representantes de universidades y que han elaborado los

exámenes de conocimientos, han oxigenado el proceso; sin embargo, organizaciones civiles cuestionan que, en el siguiente filtro, los legisladores trastoquen los resultados para encontrar candidatos “a modo”, y las entrevistas con los legisladores sean objeto de manipulación y reparto de cuotas partidistas. Un proceso de selección objetivo e imparcial debe ir avanzando hasta que la intervención de las y los legisladores sea mínima.

3. Dotar al ITEI de las facultades necesarias para la imposición de sanciones a los sujetos obligados que violen la ley, que no cumplan con los plazos (uno de los principales reclamos de las y los ciudadanos), y combatir frontalmente la impunidad en que incurrir varios gobiernos municipales y el estatal.
4. Promover el llamado gobierno abierto, otra iniciativa impulsada desde los OSC que se ha quedado en el papel, pero cuyo desarrollo ha sido lento y tortuoso.
5. Fortalecer el Sistema Estatal Anticorrupción, que también ha sufrido críticas recurrentes, en demérito especialmente de su Comité de Participación Social.
6. Incentivar y estimular el uso de la Plataforma Nacional de Transparencia, para que esta sea una herramienta de uso cotidiano de las y los ciudadanos, de los OSC, pero sobre todo de periodistas, medios de comunicación y académicos, especialmente a través de su introducción en las aulas como parte de la formación de futuros comunicadores.
7. Favorecer la creación de una oferta académica para la formación y especialización de profesionistas en materia de derecho a la información, transparencia, diseño de políticas públicas para la rendición de cuentas, etc. Así, a la postre, se contaría con mejores perfiles, más preparados y especializados en transparencia para integrarse a las áreas de la materia en la administración pública.
8. Fortalecer la promoción de la cultura de la transparencia, y dotar de presupuestos específicos y etiquetados, como defensa contra la impunidad y para el combate a la corrupción desde edades tempranas en las escuelas de enseñanza básica.

La apuesta sigue estando en la participación ciudadana. Que la sociedad civil organizada no claudique de la reivindicación de sus derechos para ganar espacios que, desde su diseño institucional, tienen un claro

enfoque de inclusión ciudadana; paralelamente, promover una cultura de la transparencia y del ejercicio pleno de los derechos fundamentales para el avance democrático y el tránsito de democracias representativas a una democracia deliberativa y más participativa.

Referencias

- ALONSO, J. R. (2007). *Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información. Cuadernos para la Democratización*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.
- ALONSO, J. R. (18 de julio de 2016). ITEI, tercera llamada. *Milenio*. En <http://www.amedijalisco.org.mx/opinion/ITEI-tercera-llamada/>
- ALONSO, J. R. (6 de marzo de 2017). ¿Cuarta presidencia del ITEI? *Milenio*. En <http://www.amedijalisco.org.mx/opinion/cuarta-presidencia-del-ITEI/>
- ALONSO, J. R. (9 de noviembre de 2020). Reforma de transparencia a medias. *Milenio*. En <https://www.milenio.com/opinion/ruben-alonso/apuntes/reforma-de-transparencia-a-medias>
- Amedi Jalisco (28 de agosto de 2016). Elección de comisionados del ITEI se hizo a espaldas del interés ciudadano. En <http://www.amedijalisco.org.mx/comunicados/eleccion-comisionados-ITEI-se-hizo-a-espaldas-de-interes-ciudadano/>
- ÁVILA, M. (6 de marzo de 2022). Aprueba Congreso renuncia de presidenta del ITEI: los jaloneos políticos en torno a Cynthia Cantero. En <https://concienciapublica.com.mx/reportajes/aprueba-congreso-renuncia-de-presidenta-del-ITEI-los-jaloneos-politicos-en-torno-a-cynthia-cantero/>
- BAUTISTA, J. (30 de agosto de 2016). Lo nuevo y lo viejo de la elección del ITEI. *Tercera Vía.Mx*. En <https://terceravia.mx/2016/08/lo-nuevo-lo-viejo-la-eleccion-del-ITEI/>
- BAUTISTA, J. (2019). La lucha por el derecho a la información en Jalisco. El papel de los organismos civiles. En G. Bernal y T. Lay (coord.), *Diez años de lucha por el derecho a la información en Jalisco: 2008-2018*. México: Amedi Jalisco.
- BOBBIO, N. (2009). *Teoría general de la política*. Madrid: Editorial Trotta.
- COHEN, J. (2005). Deliberation and democratic legitimacy. En D. Matravers y J. Pike (eds.), *Debates in Contemporary Political Philosophy* (pp. 351-357). Londres: Routledge/The Open University.

- Congreso del Estado de Jalisco (22 de junio de 2017). El congreso de Jalisco elige a Cynthia Cantero Pacheco consejero presidente del ITEI. LXIII Legislatura del 22 de junio de 2017. En <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/boletines/el-congreso-de-jalisco-elige-cynthia-cantero-pacheco-consejero-presidente-del-ITEI>
- Instituto de Transparencia e Información Pública (2006). Primer Informe Anual de Actividades del ITEI (2005-2006). En <https://www.ITEI.org.mx/v3/micrositios/informe/images/documentoTweb.pdf>
- Instituto de Transparencia e Información Pública (2014). Presentación sobre Reforma de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios. Bases de interpretación, implementación y recomendaciones. En http://www.ITEI.org.mx/v3/micrositios/recomendaciones/docs/presentacion_reforma_ley_12ene2016.pdf
- LEVARIO, J. y Pilar Pérez, J. (2 de marzo de 2022). Amanece el ITEI con presidencia vacante. *El Diario NTR*. En https://www.NTRGuadalajara.com/post.php?id_notas=178929
- MORLINO, L. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? Conferencia en el Congreso Anual de la Asociación Italiana de Ciencia Política. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), pp. 3-22.
- MORLINO, L. (2014). La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional. San José de Costa Rica: IDEA Internacional.
- North, D. C. (1993). Introducción a las instituciones y al cambio institucional. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (pp. 13-22). México: Fondo de Cultura Económica.
- RIVAS, R. (23 de enero de 2022). Civiles piden al Congreso concretar relevo en presidencia del ITEI. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/jalisco/Organizaciones-civiles-piden-al-Congreso-concretar-relevo-en-la-presidencia-del-ITEI-20220123-0080.html>
- SCHUMPETER, J. (1963). *Capitalismo, socialismo y democracia*, vol. I. Barcelona: Orbis.
- SORIA, V. (s. f). Evolución del derecho de acceso a la información pública gubernamental. Congreso de la Unión. En <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/52.pdf>
- STEINER, J. (2012). The praxis of deliberation. *The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications* (cap. XI, pp. 247-267). Nueva York: Cambridge University Press.

TORRES, G. (3 de marzo de 2022). El Congreso ¿fue omiso con el ITEI? *Milenio*. En <https://www.milenio.com/opinion/gabriel-torres-espinoza/con-pIES-de-plomo/el-congreso-fue-omiso-con-el-ITEI>

Leyes

Congreso de la Unión (2021). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 6. DOF 28-05-2021. México. En <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Gobierno del Estado de Jalisco (2002). Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. En <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/LEY%20DE%20TRANSPARENCIA%20E%20INFORMACION%20PUBLICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20JALISCO.pdf>

Reforma a la LTAIPEM del 10 de noviembre de 2015. En https://www.ITEI.org.mx/v3/documentos/art8-2c/estatal/decreto_ley_de_transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica_del_estado_de_jalisco_y_sus_municipios.pdf

Reforma a la LTAIPEM del 26 de julio de 2017. En https://www.ITEI.org.mx/v3/documentos/art8-2c/estatal/reforma_ley_de_transparencia.pdf

Reforma a la LTAIPEM del 5 de diciembre de 2018. En https://www.ITEI.org.mx/v3/documentos/art8-2c/estatal/reforma_ley_de_transparencia_05122018.pdf

Reforma a la LTAIPEM del 11 de julio, 2019. En https://www.ITEI.org.mx/v3/documentos/art8-2c/estatal/reforma_ley_de_transparencia_11072019.pdf

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

Alfonso Hernández Valdez

Introducción

El Comité de Participación Social (CPS) del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, junto con los comités de participación ciudadana (CPC) de los estados y el nacional, son entes públicos que surgen de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y de las leyes locales anticorrupción. A cinco años de su puesta en marcha, el CPS se ha convertido en un referente entre los CPC del país por sus logros dentro del sistema local anticorrupción. En el orden estatal se ha distinguido por incursionar en áreas donde tradicionalmente intervienen solo instancias legislativas y de gobierno, como los procesos de designación de varios titulares de dependencias públicas.

Sin embargo, al igual que sus contrapartes en el resto del país, el CPS enfrenta retos y dificultades generados por el diseño institucional bajo el que opera, y su funcionamiento ha privilegiado algunas atribuciones legales por encima de otras. Por esta razón se ha considerado que, a propósito del balance 2018-2021 de las instituciones políticas del estado de Jalisco al que nos convoca este libro, conviene realizar un acercamiento no solo al CPS, sino a todos los CPC de los estados en clave comparada. Es decir, que aprovechando lo que en principio tendría que ser un análisis de un ente en particular, podamos expandir la mirada y llevar a cabo un análisis nacional.

Sobre el diseño institucional normativo del CPS y de los CPC de los estados

Para la conformación de los sistemas locales anticorrupción, la fracción I del artículo 36 de la LGSNA establece que las leyes anticorrupción de las entidades federativas “deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional”. Con el objetivo de revisar el grado de armonización existente entre la ley nacional y las leyes estatales, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) elaboró un estudio donde analiza las coincidencias y diferencias entre estas y la LGSNA (SESNA, 2018, p. 2). Dicho estudio resulta de gran utilidad para observar el grado de equivalencia entre las atribuciones de los distintos CPC de los estados, tomando como punto de referencia lo establecido en la LGSNA para el CPC nacional. Ello a su vez permite, en buena medida, verificar si el diseño institucional que se deriva de la Ley y en el cual se inserta este comité puede equipararse al diseño institucional en el que se encuentran los distintos CPC de los estados, al menos desde el punto de vista legal y normativo.

Esto es de especial importancia toda vez que los procesos de decisión y las dificultades que enfrente algún CPC en particular en materia de diseño institucional (como el CPS de Jalisco o el CPC nacional) podrían trasladarse, con una correspondencia razonable, a lo que estarían enfrentando los CPC de las entidades federativas. Por ende, las posibles recomendaciones de mejora institucional a partir de un caso podrían ser aplicables al resto.

En la segunda columna del cuadro 13.1 se presenta el número de atribuciones que tienen los CPC de los estados a partir de sus respectivas leyes anticorrupción estatales, y en función del total de las atribuciones del CPC nacional (que, con fundamento en los artículos 15, 21 y 23 de la LGSNA, suman 23) (SESNA, 2018, pp. 4 y 14-16). Por ejemplo, el CPS de Jalisco cuenta con las 23 atribuciones que se asignan al CPC nacional en la Ley, mientras que el CPC de Baja California Sur solo cuenta con 21 de 23. De la tercera a la sexta columnas de dicho cuadro se presenta el mismo tipo de información para cada uno de los estados, pero referida a las atribuciones o facultades de la presidencia del CPC (artículo 22, LGSNA); de la comisión ejecutiva (CE) (artículo 31, LGSNA); del método de selección de los integrantes del CPC (artículo 18 fracción II y artículo cuarto transitorio, LGSNA) y del

funcionamiento del CPC (artículos 16, 17, 19 y 20, LGSNA), respectivamente (SESNA, 2018, pp. 16, 18, 19 y 21).

Cuadro 13.1. Armonización de las facultades y funcionamiento de los CPC y las CE estatales con respecto a la LGSNA[†]						
Estado	Facultades del CPC	Facultades de la presidencia del CPC	Facultades de la CE	Método de selección CPC	Funcionamiento del CPC	% de armonización
Aguascalientes	23 / 23	4 / 4	7 / 8*	3 / 3	8 / 8	97.8*
Baja California	23 / 23*	4 / 4	8 / 8	3 / 3	6 / 8	95.7*
Baja California Sur	21 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	93.5
Campeche	23 / 23	4 / 4	8 / 8	3 / 3	8 / 8	100.0
Chiapas	23 / 23	4 / 4	8 / 8	3 / 3	8 / 8	100.0
Chihuahua	22 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	7 / 8	93.5
Ciudad de México	22 / 23	4 / 4	8 / 8	2 / 3	7 / 8	93.5
Coahuila	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Colima	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Durango	22 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	95.7
Guanajuato	22 / 23	4 / 4	8 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Guerrero	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Hidalgo	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Jalisco	23 / 23	4 / 4	8 / 8*	3 / 3	8 / 8	100.0*
México	23 / 23	4 / 4	8 / 8	3 / 3	8 / 8	100.0
Michoacán	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Morelos	23 / 23	4 / 4	6 / 8	3 / 3	8 / 8	95.7
Nayarit	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Nuevo León	22 / 23*	4 / 4	7 / 8	3 / 3	7 / 8	93.5*
Oaxaca	23 / 23	4 / 4	6 / 8	3 / 3	7 / 8	93.5
Puebla	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Querétaro	23 / 23	4 / 4	8 / 8	3 / 3	8 / 8	100.0

Cuadro 13.1. Armonización de las facultades y funcionamiento de los CPC y las CE estatales con respecto a la LGSNA¹

Estado	Facultades del CPC	Facultades de la presidencia del CPC	Facultades de la CE	Método de selección CPC	Funcionamiento del CPC	% de armonización
Quintana Roo	23 / 23*	4 / 4	6 / 8	2 / 3	8 / 8	93.5*
San Luis Potosí	23 / 23*	4 / 4	7 / 8	2 / 3	7 / 8	93.5*
Sinaloa	22 / 23	4 / 4	8 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Sonora	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Tabasco	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Tamaulipas	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Tlaxcala	23 / 23	4 / 4	7 / 8	2 / 3	6 / 8	91.3
Veracruz	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	97.8
Yucatán	22 / 23*	4 / 4	7 / 8	3 / 3	8 / 8	95.7*
Zacatecas	23 / 23	4 / 4	7 / 8	3 / 3	7 / 8	95.7
Total	98.8%	100.0%	89.8%	95.8 %	96.1%	96.7

¹En general, las cifras que aparecen en cada columna se refieren al número de atribuciones presentes en las respectivas leyes estatales respecto del total de atribuciones de la LGSNA. Así, 22 / 23 hace referencia a 22 de 23 atribuciones presentes en la ley local en función del total de atribuciones (23) de la LGSNA.

* Estas cifras corresponden a estados donde se adicionan facultades en sus respectivas leyes locales; aquellas no fueron consideradas en el conteo de este cuadro.

Fuente: elaboración propia con datos de SESNA (2018, pp. 16, 18, 19 y 21). Para las facultades de la CE se consultaron directamente las leyes de los sistemas locales anticorrupción.

Como se puede observar en la última columna del cuadro 13.1, el porcentaje de armonización de las atribuciones o facultades relacionadas con el CPC y la comisión ejecutiva de los estados con respecto a lo establecido en la LGSNA es muy alto. Con excepción de Tlaxcala, todas las entidades federativas muestran grados de equivalencia del 94% o mayores en relación con la ley nacional, y existen cinco estados, entre ellos Jalisco, que muestran una armonización completa. Tomando a todos los estados en su conjunto, el grado de equivalencia es de 97%, lo cual señala la alta correspondencia existente entre lo estipulado en la ley nacional y las leyes estatales anticorrupción en relación con las atribuciones y el diseño institucional de los CPC.

Asimismo, cuando se analiza cada rubro o columna del cuadro 13.1 de manera individual, se puede constatar el alto grado de equivalencia que prevalece entre el conjunto de las leyes de los estados y la LGSNA. Con respecto a las facultades de la presidencia del CPC, la armonización entre la ley nacional y las leyes estatales es del 100%. Le siguen las facultades y el funcionamiento del CPC, con 99% y 96%, respectivamente.

Por su parte, el rubro con menor equivalencia es el de las facultades de la comisión ejecutiva, con 90%. En efecto, como puede observarse en el cuadro 13.1, la mayor parte de las leyes estatales contempla solo siete de las ocho atribuciones presentes en la LGSNA. Ello se debe a que en muchas leyes locales no se incluyó la fracción VIII nacional, referente al establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales, o bien en otras leyes donde sí se incluyó se hace referencia a otras entidades públicas que, en esencia, difieren del espíritu de dicha fracción en su versión nacional. Este tiene que ver con la atribución que debe atender la CE respecto del funcionamiento de los sistemas locales (estatales) anticorrupción, y que traducido a una ley estatal contemplaría la supervisión que la CE tendría que realizar con respecto al orden de gobierno municipal o, como mínimo, al sistema estatal en su conjunto. Pero muchas leyes de los estados donde se incluye el equivalente a la fracción VIII nacional no contemplan a los órdenes estatal o municipal de gobierno como parte de los entes con los que la CE habría de coordinarse. En su lugar se mencionan, en la mayoría de los casos, mecanismos de coordinación con “entes públicos”, el “Sistema Nacional” o los sistemas locales anticorrupción “de otras entidades federativas”. En tales casos se consideró que lo estipulado en la fracción VIII de la LGSNA no se encontraba presente como atribución en el ordenamiento estatal correspondiente.

Resulta interesante observar cómo la mayoría de las leyes estatales no incorporó lo estipulado en la ley nacional con respecto a la coordinación que la CE habría de establecer con otros órdenes de gobierno, de manera particular con el municipio. Ello tendría varias lecturas y lo más fácil sería juzgar de omisión a quienes emitieron las legislaciones locales. Pero un análisis más atento revela lo complejo que para muchas legislaturas estatales habría representado —y representa— la manera de integrar, en clave de coordinación, a los municipios dentro de los sistemas locales anticorrupción.

Esta integración no resulta obvia desde la lógica del actual diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Tanto a nivel

nacional como en cada uno de los estados se cuenta con al menos ocho entidades públicas (tomando en cuenta a la Secretaría Ejecutiva), cuyo reto principal es coordinarse entre sí para prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción (véase la figura 13.1; aunque ahí está representado el SNA, el esquema es muy similar en cada uno de los sistemas locales anticorrupción). El traslado de este diseño, aun asumiendo que los municipios contaran con la mayoría de las entidades cuya funcionalidad fuese equivalente a sus contrapartes estatales, implicaría la creación de una gran cantidad de nuevos organismos públicos (al menos el CPC y la Secretaría Ejecutiva en cada uno de los municipios). Asimismo, también tendría que generarse un número elevado de comités y comisiones (para empezar, el comité coordinador y la comisión ejecutiva de cada municipio) y un sinnúmero de procesos derivados de todos estos organismos y órganos colegiados. Ello sin contar los retos que supondría para las instancias estatales coordinarse con esta multiplicidad de entidades y procesos municipales destinados al combate a la corrupción.

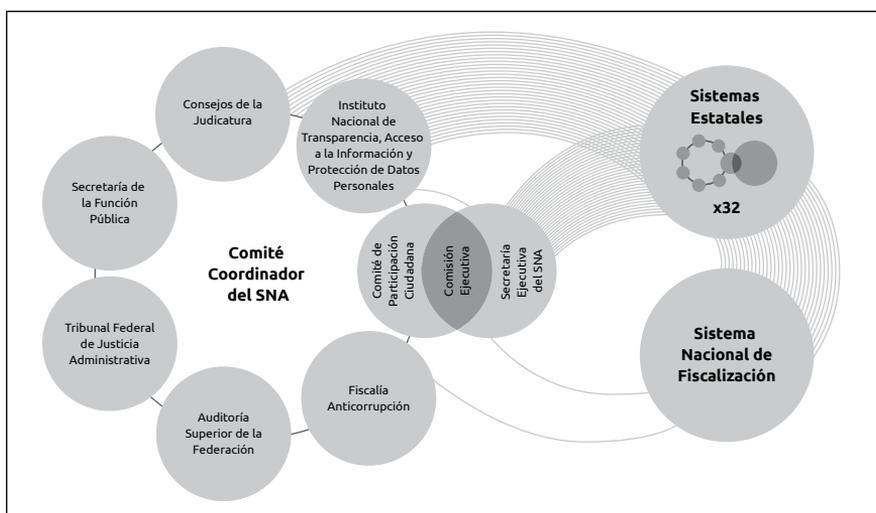


Figura 13.1. Diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción

Fuente: <https://www.sna.org.mx/que-hacemos/>

Todo esto no significa que la mayoría de los estados estuvieran en lo correcto al no contemplar la coordinación de la comisión ejecutiva con los sistemas municipales anticorrupción dentro de sus leyes respectivas.

Por el contrario, lo que se quiere argumentar es que tanto a nivel nacional como estatal existen pocos elementos, fuera de los existentes para estos órdenes de gobierno, que permitan pensar un diseño institucional que resulte eficiente en cuanto a la incorporación del orden municipal en el engranaje de los sistemas locales anticorrupción. Por ejemplo, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, en su artículo 36, abre la puerta para que los municipios implementen de manera íntegra sus sistemas anticorrupción y cuenten con atribuciones compatibles con las que se otorgan al sistema estatal anticorrupción y los órganos que lo conforman. Como se puede apreciar en el cuadro 13.1, Jalisco es de los pocos estados que contemplan la coordinación, desde la CE, con el orden municipal de gobierno dentro del sistema local anticorrupción. Ello, sin embargo, no ha logrado que 121 de los 125 municipios del estado implementen sus respectivos sistemas anticorrupción, a cinco años de haberse aprobado la ley estatal en la materia.

En suma, existe un alto grado de armonización entre la LGSNA y las distintas leyes estatales anticorrupción en lo referente al CPC. Ello permite suponer que los aciertos y los problemas en materia de diseño institucional derivados de este régimen normativo anticorrupción son compartidos, en buena medida, a nivel nacional y entre todas las entidades federativas. Un asunto de particular importancia, y donde se encuentran las discrepancias más notorias a nivel estatal, es la diferencia existente entre varias leyes locales con respecto a la coordinación de actividades entre la CE y el orden municipal de gobierno. En la mayoría de los estados no se incluyó esta atribución, y esto denota los problemas de coordinación existentes con respecto a la mejor forma de integrar la participación de los municipios a los sistemas locales anticorrupción.

Sobre el desempeño del CPS y de los CPC de los estados

Con la puesta en marcha de la LGSNA durante 2016, se inauguró un nuevo régimen normativo anticorrupción en México. Como hemos visto en la sección anterior, el diseño institucional que se deriva de este a nivel nacional ha sido reproducido, con ajustes muy menores, en las entidades federa-

tivas, aunque todavía no ha tomado forma plena en el orden municipal de gobierno. En este sentido puede afirmarse que los CPC estatales que nacen de este régimen enfrentan, de manera más o menos homogénea, retos y oportunidades similares en los planos normativo y de diseño institucional. Ello no significa, sin embargo, que aun afrontando la misma estructura de normas e instituciones dichos comités se hayan desempeñado de manera homogénea. Existen factores relacionados con la agencia humana y el contexto político e institucional de cada estado que determinan el alcance y la profundidad del trabajo de cualquier organización pública, y esta realidad, por supuesto, no escapa a los CPC estatales.

Así, en esta sección se lleva a cabo un ejercicio para analizar el desempeño de los CPC estatales en su conjunto con respecto a la atención que prestan al ejercicio de sus atribuciones legales. Para ello se utilizó el informe anual de actividades más reciente de cada uno de ellos, disponible en su página de internet oficial o en alguna página web relacionada con el Sistema Estatal Anticorrupción correspondiente (cuadro 13.2). El análisis se realizó a partir de las 21 actividades que se desprenden del artículo 21 de la LGSNA, relativo a las atribuciones del CPC nacional (cuadro 13.3), así como de las ocho actividades relacionadas con el artículo 31 de la LGSNA respecto de las funciones de la CE nacional (cuadro 13.4).

Cuadro 13.2. Ligas de los informes anuales de actividades disponibles más recientes de los CPC de los estados

Estado	Tipo de informe	Liga al sitio de internet del informe anual
Aguascalientes	Informe anual 2021	https://drive.google.com/file/d/1-2optE_FNARi2CFHt78pA_uNVfcz_S_Z/view
Baja California	ND (No disponible)	No cuenta con sitio web ni informes anuales disponibles en otros sitios.
Baja California Sur	Informe anual 2020-2021	https://seseabcs.gob.mx/comites/comite-de-participacion-ciudadana-CPC/
Campeche	Informe anual 2020-2021	www.saecampeche.org/wp-content/uploads/2021/07/INFORME-RESUMIDO-CPC-ANUAL-CPC-INDICE.pdf
Chiapas	Informe anual 2021-2022	https://CPCchiapas.org.mx/trabajo-institucional/informe-anual-de-actividades

Cuadro 13.2. Ligas de los informes anuales de actividades disponibles más recientes de los CPC de los estados

Estado	Tipo de informe	Liga al sitio de internet del informe anual
Chihuahua	Informe anual 2021	https://drive.google.com/file/d/1a1qrXbyW_nQHIOdds5vBUT2FHAXuTO-6/view
Ciudad de México	Informe anual 2021-2022	https://CPCcdmx.org/wp-content/uploads/2022/03/informe-ejecutivo-CPC-CDMX.pdf
Coahuila	Informe anual 2020-2021	http://www.CPCcoahuila.org.mx/documentos/2021-10-20-informe-2020-2021/CPC-coahuila-informe-resultados-2020-2021.pdf
Colima	Informe anual 2018	https://CPCcolima.org/wp-content/uploads/2020/10/Informe-2018-2019-SAEC-Rev1-01-2.pdf
Durango	ND	No cuenta con sitio web ni informes anuales disponibles en otros sitios.
Guanajuato	Informes mensuales 2021	No cuenta con informes anuales, solo mensuales disponibles en https://CPCgto.com/rema-2021/
Guerrero	Informe anual 2020-2021	https://www.CPCguerrero.org.mx/2021/11/26/informe-anual-2020-2021/
Hidalgo	Informe anual 2020	https://www.CPChidalgo.org/_files/ugd/29fcie_39edb98bdbc44c8f88cac1b683138dod.pdf
Jalisco	Informe anual 2020-2021	https://www.CPSjalisco.org/informesCPS.php
México	Informe anual 2018-2019	https://CPCedomex.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/Informe-CPC-2018-2019.pdf
Michoacán	Informe anual 2020-2021	https://sistemaanticorrupcion.michoacan.gob.mx/index.php/comite-de-participacion-ciudadana
Morelos	ND	No cuenta con informes anuales disponibles en su sitio web o en otros sitios.
Nayarit	Informe anual 2021	https://www.CPCnay.com/Informe/Informe_Anual_2021
Nuevo León	Informe anual 2020-2021	https://www.CPCnl.org/wp-content/uploads/2021/10/Informe-2020-2021-1.pdf
Oaxaca	ND	No cuenta con informes anuales disponibles en su sitio web o en otros sitios.
Puebla	Informe anual 2019-2020	https://seapuebla.org.mx/images/informes/2019-2020/informeCEPC_2020.pdf

Cuadro 13.2. Ligas de los informes anuales de actividades disponibles más recientes de los CPC de los estados

Estado	Tipo de informe	Liga al sitio de internet del informe anual
Querétaro	Informe anual 2019-2020	https://seaqueretaro.org/files/2020/INFORME CPC SEA 2019 2020 web.pdf
Quintana Roo	Informe anual 2020-2021	https://CPCqroo.org/informes-anales
San Luis Potosí	ND	No cuenta con sitio web ni informes anuales disponibles en otros sitios.
Sinaloa	Informe anual 2019-2020	https://www.CPCsinaloa.org.mx/_files/ugd/4354ea_2bc78ec9fibe48daa7150ac2299of322.pdf
Sonora	Informe anual 2020-2021	https://CPCson.org/informes/
Tabasco	Informe anual 2020-2021	https://www.CPCTabasco.org.mx/wp-content/uploads/2022/01/INFORME-DE-LABORES-2020-2021.pdf
Tamaulipas	Informe anual 2021	http://www.cepctamaulipas.org.mx/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-2020-2021-DEL-CEPC-TAMAULIPAS-29-09-2021.pdf
Tlaxcala	Informe anual 2020-2021	https://saetlax.org/informeCPC_2021v2/
Veracruz	Informe anual 2020-2021	https://CPCSEVeracruz.org/wp-content/uploads/2021/06/Informe-CPC-2020-2021-ADHS-140621-1pm.pdf
Yucatán	Informe anual 2020-2021	https://drive.google.com/file/d/18T91Tg8iLHiHaBZGNoH8mAD7RkXn4gud/view
Zacatecas	ND	No cuenta con sitio web ni informes anuales disponibles en otros sitios.

Fuente: elaboración propia.

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Cuadro 13.3. Actividades realizadas por los CPC de los estados en función de su último informe de actividades disponible*

Estado	Fr. 1	Fr. 2	Fr. 3	Fr. 4	Fr. 5	Fr. 6	Fr. 7a	Fr. 7b	Fr. 7c	Fr. 7d	Fr. 8	Fr. 9	Fr. 10	Fr. 11	Fr. 12	Fr. 13	Fr. 14	Fr. 15	Fr. 16	Fr. 17	Fr. 18	ToL.	
Ags.	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	16
BC	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND						
BCS	1	1	1	1	NA	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	7
Camp.	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	15
Chis.	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	16
Chih.	0	1	1	1	0	1	1	NA	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17
CDMX	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	0	9
Coah.	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	7
Col.	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Dur.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND						
Gto.	1	0	0	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	15
Gro.	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	14
Hgo.	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	14
Jal.	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	17
Méx.	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	18
Mich	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	0	15
Mor.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND						
Nay.	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	15

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y CIUDADANOS

Estado	Fr. 1	Fr. 2	Fr. 3	Fr. 4	Fr. 5	Fr. 6	Fr. 7a	Fr. 7b	Fr. 7c	Fr. 7d	Fr. 8	Fr. 9	Fr. 10	Fr. 11	Fr. 12	Fr. 13	Fr. 14	Fr. 15	Fr. 16	Fr. 17	Fr. 18	ToL.	
NL	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	7
Oax.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND						
Pue.	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	17
Qro.	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	14
QRoo	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	17
SLP	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND						
Sin.	1	1	1	1	0	1	0	NA	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	14
Son.	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	17
Tab.	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	1	0	13
Tam.	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	18
Tlax.	1	1	1	1	0	1	1	NA	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	16
Ver.	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	14
Yuc.	1	1	0	1	0	1	1	NA	1	1	1	0	1	1	1	NA	0	1	1	1	1	1	15
Zac.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND						
Total	23	23	23	26	0	23	22	11	14	6	22	23	17	23	14	6	6	18	23	22	17	17	364
%	88.5	88.5	88.5	100.0	0.0	88.5	84.6	50.0	53.8	23.1	84.6	88.5	65.4	96.2	53.8	24.0	23.1	69.2	88.5	84.6	65.4	65.4	67.4

Cada columna se refiere a la actividad que aparece en la fracción (Fr.) respectiva del artículo 21 de la LCSNA, referente a las atribuciones del CPC nacional, donde "1" indica que sí se verificó tal actividad y "0" que no; "NA" significa que no aplica.

Fuente: elaboración propia.

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Cuadro 13.4. Actividades realizadas por las CE de los estados en función del último informe de actividades disponible del CPC

Estado	Fr. 1	Fr. 2	Fr. 3	Fr. 4	Fr. 5	Fr. 6	Fr. 7	Fr. 8	Total
Aguascalientes	1	1	1	1	1	1	1	NA	7
Baja California	ND								
Baja California Sur	1	0	0	1	1	0	0	NA	3
Campeche	1	1	0	1	1	1	0	1	6
Chiapas	1	1	1	1	0	1	0	1	6
Chihuahua	1	0	0	0	0	0	1	NA	2
Ciudad de México	0	0	0	1	0	1	0	1	3
Coahuila	1	0	0	1	0	1	0	NA	3
Colima	0	1	0	0	1	1	0	NA	3
Durango	ND								
Guanajuato	1	1	0	1	1	1	0	1	6
Guerrero	1	1	0	1	1	1	1	NA	6
Hidalgo	1	0	0	0	1	1	1	NA	4
Jalisco	1	1	1	1	0	1	1	1	7
México	1	1	0	1	1	1	1	1	7
Michoacán	1	1	0	1	1	1	1	NA	6
Morelos	ND								
Nayarit	1	1	0	1	1	1	0	NA	5
Nuevo León	0	0	0	1	0	0	0	NA	1
Oaxaca	ND								
Puebla	1	1	0	1	1	1	1	NA	6
Querétaro	1	1	0	1	1	1	0	1	6
Quintana Roo	1	1	0	1	NA	1	1	NA	5
San Luis Potosí	ND								
Sinaloa	1	1	0	1	1	1	1	1	7

Cuadro 13.4. Actividades realizadas por las CE de los estados en función del último informe de actividades disponible del CPC

Estado	Fr. 1	Fr. 2	Fr. 3	Fr. 4	Fr. 5	Fr. 6	Fr. 7	Fr. 8	Total
Sonora	1	1	0	1	1	1	1	NA	6
Tabasco	1	1	0	1	1	1	0	NA	5
Tamaulipas	1	1	0	1	1	1	1	NA	6
Tlaxcala	1	1	0	1	1	1	1	NA	6
Veracruz	1	0	0	0	0	1	0	NA	2
Yucatán	1	1	0	1	1	1	1	NA	6
Zacatecas	ND								
Total	23	19	3	22	18	23	14	8	130
%	88.5	73.1	11.5	84.6	72.0	88.5	53.8	100.0	68.8

Nota: se reportan únicamente las actividades mencionadas en los informes anuales de los CPC y no en otro tipo de documentos.

Fuente: elaboración propia.

En cada informe anual se verificó que hubiese cualquier dato, información, reporte, mención, evidencia o descripción de actividad relacionada con cada una de las atribuciones descritas en los artículos 21 y 31 de la LGSNA. En caso de confirmarse algún tipo de acción referente a la atribución analizada, se consideró que el CPC estatal la llevó a cabo en el año correspondiente a su informe anual, colocándose un “1” en el cuadro 13.3 o el 13.4, dependiendo de la naturaleza y contexto de la actividad realizada. Es decir, si se refería a alguno de los fundamentos descritos en el artículo 21 o 31 respectivamente. En caso contrario se colocó un “0” en el cuadro pertinente. Bajo este sistema de medición, no existe una ponderación entre atribuciones, de modo que cada una de ellas tienen el mismo peso o importancia desde el punto de vista analítico.

Por ejemplo, la fracción IX del artículo 21 de la LGSNA habla sobre la facultad del CPC para llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con este. En los informes anuales de los estados de Jalisco y Nuevo León se encontró que el primero reportó haber llevado a cabo acciones relacionadas con esta

atribución, mientras que en el informe del segundo no se verificó algún tipo de actividad relativa a dicha fracción. Por tal razón, en el cuadro 13.3 se colocó un 1 en la columna de la fracción IX para el caso de Jalisco y un 0 para el estado de Nuevo León.

En este punto es importante realizar algunas precisiones sobre la verificación de las acciones llevadas a cabo por los CPC estatales en función de su informe anual de actividades disponible más reciente. Ello porque, a diferencia del análisis sobre la armonización de las leyes estatales anticorrupción con respecto a la LGSNA, el sistema de medición y el análisis de dichos informes no permiten calificar o clasificar el desempeño de los CPC a partir de un puntaje o porcentaje específico.

Primera, el hecho de que un CPC o una CE estatal no dé cuenta de alguna actividad particular relacionada con sus atribuciones de ley en su informe más reciente no significa que dicha actividad haya estado ausente por completo en su labor histórica. En efecto, sería inusual que la totalidad de los CPC o CE estatales llevaran a cabo todas las actividades descritas en los artículos 21 o 31 de la LGSNA en un año específico. Atribuciones como implementar mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción (fracción VIII de la LGSNA) se pueden llevar a cabo en un año en particular, pero no en otro. Si un CPC reporta acciones sobre este tema en su último informe, pero otro CPC no lo hace, ello no quiere decir, necesariamente, que el primero tenga un mejor desempeño histórico que el segundo en materia de cumplimiento de la fracción VIII de la ley nacional. Bien puede darse el caso que el segundo haya implementado acciones en este sentido hace dos años, mientras que el primero recién las lleva a cabo.

Segunda, resulta difícil valorar el grado de implementación o desarrollo de una actividad particular cuando dos o más CPC la reportan o mencionan dentro de sus respectivos informes anuales. Para continuar con el ejemplo de la fracción VIII de la ley nacional, dos CPC estatales pueden mencionar en sus informes haber realizado acciones que tienen que ver con dicha atribución, siendo el caso que uno simplemente dio el banderazo de salida para instalar algún mecanismo de participación, mientras que el otro desarrolló e implementó por completo dicho mecanismo. En este sentido, a partir de lo señalado en los informes, no siempre resulta factible valorar el desempeño de los diferentes CPC cuando

reportan haber llevado a cabo ciertas actividades relacionadas con sus atribuciones de ley.

Y tercera, existe una gran variación entre atribuciones con respecto al tiempo y esfuerzo que demandan para su puesta en marcha. Ello significa que se requeriría un método distinto al utilizado en este capítulo (como ya se mencionó, cada atribución tiene el mismo peso) para valorar lo realizado por parte de cada CPC a la hora de dar cuenta del conjunto de sus atribuciones llevadas a cabo. Por ejemplo, la fracción V de la LGSNA, relativa a la capacidad que tiene el CPC de acceder sin ninguna restricción a la información que genere el Sistema Anticorrupción, existe como una atribución que puede ejercerse a discreción y en función de las necesidades de información que, en su caso, requiera el comité. En cambio, ejercer lo estipulado por la fracción X de la LGSNA, relacionada con la propuesta de indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción y la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política nacional, las políticas integrales y los programas y acciones que implementen las autoridades que conformen el Sistema Anticorrupción, conlleva un esfuerzo de largo plazo que demanda atención y trabajo sostenido por parte de los integrantes de un CPC. En este sentido, si de esfuerzo se tratara, un CPC que reporte actividades solo en el primer caso y otro que lo haga solo en el segundo caso tendrían que ser valorados de manera distinta (ponderada), con respecto al ejercicio de sus atribuciones durante un año determinado.

Aun así, el análisis conjunto de los últimos informes anuales de actividades de los CPC estatales permite tomar una buena fotografía de las acciones que más ocupan el tiempo de los comités y aquellas que reciben una menor atención por parte de estos. En efecto, si bien este tipo de análisis no se presta para realizar comparaciones de desempeño entre CPC, sí permite comparar la atención y los niveles de actividad que destinan los CPC en su conjunto a cada una de las atribuciones que tienen en la ley. Y ello a su vez hace posible observar qué aspectos de política pública, de los muchos que se derivan de las atribuciones legales de los CPC, son mayormente atendidos por parte de estos.

Como se mencionó anteriormente, los cuadros 13.3 y 13.4 presentan los resultados del análisis de los informes de actividades más recientes de los CPC y las CE estatales, con información de las atribuciones descritas en los artículos 21 y 31 respectivamente.

El cuadro 13.4 muestra algunos hallazgos interesantes. Primero, la única actividad realizada por todos los CPC de los estados tiene que ver con su participación en la CE (fracción 4). Ello no es de extrañar, toda vez que esta forma parte de la operación general de los sistemas anticorrupción estatales, además de que el secretario técnico de la Secretaría Ejecutiva es parte integral de la misma y cuenta con disposiciones administrativas que lo obligan a velar por el buen funcionamiento de dicha comisión. Por el contrario, ningún CPC estatal reportó actividades relacionadas con acceder a la información que genere el Sistema Estatal Anticorrupción, por medio del secretario técnico (fracción 5). Ello tampoco resulta inusual, dado que esta fracción apunta a una atribución que puede ejercer el CPC cuando lo estime necesario, sin que de ella se desprenda una actividad que deba llevarse a cabo en sí misma como parte de las funciones relevantes que se esperan de un CPC estatal.

Segundo, sin contar la fracción 5, las atribuciones (fracciones) donde la mitad o menos de los CPC estatales reportaron algún tipo de actividad son la 14, 7d, 13 y 7b, con cifras de 23, 23, 24 y 50%, respectivamente. Las fracciones 13 y 14 tienen que ver con opinar sobre el programa anual de trabajo y realizar observaciones (a través de la CE) a los proyectos de informe anual del comité coordinador. Llama la atención la escasa interacción de la mayoría de los CPC, a través de estos instrumentos, con sus respectivos comités coordinadores.

Por su parte, las fracciones 7b y 7d se relacionan con la propuesta al comité coordinador (vía la CE) de proyectos de mejora a los lineamientos y mecanismos, entre otros elementos, para la operación de la plataforma digital nacional (PDN) y del sistema electrónico de denuncia y queja, respectivamente. Son las únicas dos atribuciones del artículo 21 donde, de manera explícita, se alude a funciones que tienen que ver con el conocimiento o manejo de tecnologías de información, mismas que reportan una actividad reducida de los CPC. Asimismo resalta el hecho de que las acciones relativas a la PDN incluidas en la fracción 7b no hayan sido contempladas en al menos cuatro de las 26 leyes anticorrupción estatales analizadas (Chihuahua, Sinaloa, Tlaxcala y Yucatán).

Tercero, existe otra serie de atribuciones con un reporte alto de actividad (superior a 84%) de los CPC de los estados y que, dada su naturaleza, resulta congruente con el trabajo de gestión propio de estos entes. Me refiero a las fracciones 1, 2, 3 y 17, las cuales tienen que ver con la aproba-

ción de normas internas, la elaboración del programa anual de trabajo, la aprobación de su informe anual y el seguimiento al funcionamiento del Sistema Anticorrupción, respectivamente.

Cuarto, debe destacarse el porcentaje elevado de actividades reportadas por los CPC estatales en los temas relacionados con la participación ciudadana y el trabajo conjunto con otros organismos. En efecto, las atribuciones contenidas en las fracciones 8, 9, 11 y 16 se refieren a acciones que precisan la colaboración del CPC con diversas instituciones sociales y ciudadanas. Más del 84% de los CPC de los estados reportaron actividades en todas estas fracciones, lo cual muestra un compromiso elevado de los comités hacia una de las labores en donde, por diseño institucional, se pensó que deberían estar más involucrados (Hernández Valdez, 2018).

Por último, vale la pena destacar el cumplimiento conjunto de las disposiciones de ley relativas al artículo 21 de la LGSNA que realizan los CPC de los estados. Como puede observarse en la última columna del cuadro 13.4, dicho cumplimiento alcanza 67%. Es decir, en un año determinado, los CPC estatales dieron cuenta en sus informes de actividades de poco más de dos terceras partes de las atribuciones que tienen por ley. Esta cifra puede mirarse desde varios ángulos, ya que también puede afirmarse que los CPC de los estados, tomados en su conjunto y con respecto a su último informe anual disponible, no reportaron actividades en cerca de la tercera parte de sus funciones establecidas en la ley. Sin embargo, y dadas las condiciones de limitación bajo las que operan muchos de los comités en los estados, 67% de cumplimiento de las atribuciones legales apunta más a observar el vaso medio lleno que medio vacío en relación con el desempeño de esta peculiar entidad de los sistemas anticorrupción del país.

En suma, el cuadro 13.4 refleja que los CPC de los estados muestran una colaboración menor a la esperada con el comité coordinador, una escasa actividad en labores que tienen que ver con tecnología e inteligencia institucional desarrollada por el sistema (especialmente relacionada con la PDN), un alto porcentaje de acciones en trabajos propios de su funcionamiento y su gestión operativa, y una actividad elevada en temas de participación ciudadana y con organismos de la sociedad civil. Tomados en su conjunto, los CPC estatales reflejan un cumplimiento adecuado, al menos desde el plano informativo, en cuanto a las atribuciones que les otorgan sus respectivas leyes locales anticorrupción.

Primero: destaca del cuadro 13.4 la gran cantidad de estados que no incluyen en su respectiva ley lo dispuesto por el artículo 31, fracción 8, de la LGSNA. Como se comentó en la sección anterior, esto llama la atención, ya que la sección se refiere a la función que tiene la CE de elaborar los mecanismos de coordinación junto con los sistemas locales, y que en el caso de las entidades federativas comúnmente se refieren al sistema estatal o a los sistemas municipales. Considerando solo los CPC con informes anuales disponibles, solo ocho estados cumplen esta atribución, todos los cuales reportaron actividades relacionadas con esta por parte de sus respectivas CE.

Segundo: las funciones descritas en la fracción 3, relacionadas con la elaboración de informes de las evaluaciones que someta el secretario técnico respecto de las políticas integrales en las materias de la ley, son las que menor actividad reportaron. Apenas 12% de los CPC estatales mencionaron haber hecho algo al respecto como parte de sus responsabilidades dentro de la CE.

Tercero: en general se puede apreciar que un porcentaje muy alto de las CE de los estados informan sobre la realización de actividades en todas las fracciones del artículo 31 (con excepción de la fracción 3). En efecto, las atribuciones relativas a siete de las ocho fracciones de dicho artículo fueron atendidas por más de 50% de las CE estatales, siendo las fracciones 1 y 6 las que mayor porcentaje obtuvieron (89% en ambos casos).

Finalmente, y de manera similar a lo que sucedió con las actividades del artículo 21 de la LGSNA, el cuadro 13.4 muestra un cumplimiento conjunto de 69% de las funciones relativas al artículo 31 por parte de las comisiones ejecutivas estatales.

En resumen, el cuadro 13.4 refleja una actividad relativamente homogénea y elevada (con excepción de la fracción 3) de cumplimiento de las atribuciones de las CE dispuestas en el artículo 31 de la LGSNA, y sus equivalencias correspondientes en las leyes estatales. Si bien es cierto que estos resultados tendrían que tomarse con cuidado porque, entre otros factores, no se incluyó información de seis informes anuales estatales, también debe destacarse que la atención conjunta prestada por parte de las CE de los estados a sus respectivas atribuciones permite afirmar que los sistemas locales anticorrupción se encuentran en funcionamiento. Materia de un análisis distinto será evaluar si este funcionamiento se encuentra dirigido a los objetivos planteados en la ley con respecto al combate a la corrupción.

Conclusiones

Como entidad pública derivada del marco legal que da forma a los sistemas anticorrupción del país, tanto el CPS como los CPC estatales comparten un diseño normativo muy similar y afrontan retos y obstáculos parecidos en el plano institucional. Así lo mostró el análisis de la armonización de las facultades y funcionamiento de los CPC y las CE de los estados a partir de lo estipulado en la LGSNA. También se pudo verificar cómo su desempeño más reciente tiende de manera natural al cumplimiento de labores de gestión operativa y, sobre todo, a la atención de tareas vinculadas con la sociedad civil y la participación ciudadana.

Esto último es de gran importancia, ya que el CPS de Jalisco y los CPC estatales representan la visión social en sus respectivos sistemas locales anticorrupción. Así se puede verificar cuando se revisan sus atribuciones legales y la manera en la que son elegidos sus integrantes. De modo que dar cumplimiento a dichas atribuciones representa un resultado alentador en la medida en que muchos CPC de los estados cuentan con recursos muy limitados. Además de que, por diseño institucional, se encuentran en una posición de desventaja en relación con las demás entidades que conforman el comité coordinador, todas ellas con recursos humanos y materiales mucho mayores provenientes de su condición gubernamental.

Con frecuencia escuchamos que controlar la corrupción es una cuestión de Estado. Dar cuerpo a una aseveración de este tipo requiere no solo la elaboración de un plan y la ejecución de una estrategia. Se necesita construir normas y entes públicos y, de manera destacada, la participación conjunta del gobierno y de distintos actores que den vida a un nuevo entramado institucional. El papel que juega una entidad como el CPS da cuenta justamente de la incursión de un actor, podría decirse inesperado, en el entramado de la gobernanza anticorrupción de Jalisco. Y dadas las similitudes existentes en materia normativa a nivel estatal, lo mismo puede afirmarse de los CPC en la totalidad de las entidades federativas. Por ello nos pareció importante ir más allá de un balance individual del CPS, incorporándolo en un escenario más amplio donde estuviesen presentes todos los CPC estatales.

Como resultado de este ejercicio ha sido posible sacar conclusiones sobre los retos y las limitaciones institucionales que enfrentan el CPS y

los CPC de los estados, así como destacar aquellas actividades dentro de la ley a las que prestan mayor atención. Esperamos que estos resultados contribuyan a la conversación pública para definir el rumbo de futuras reformas legales que mejoren y vuelvan más eficiente al incipiente régimen de gobernanza anticorrupción de México.

Referencias

- Cámara de Diputados (2021). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Diario Oficial de la Federación.*
- HERNÁNDEZ VALDEZ, A. (4 de junio de 2018). Ciudadanía institucionalizada: la función del CPC en la gobernanza anticorrupción. *Nexos*. En <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=246>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2018). *Diagnóstico sobre el grado de armonización de las leyes de los sistemas estatales anticorrupción respecto de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. México: SESNA. En <https://www.sesna.gob.mx/2018/06/29/diagnostico-sobre-el-grado-de-armonizacion-de-las-leyes-de-los-sistemas-estatales-anticorrupcion-respecto-de-la-ley-general-del-sistema-nacional-anticorrupcion/>

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

Lucía Almaraz Cázares

La Política Nacional Anticorrupción (PNA) fue aprobada el 29 de enero de 2020 por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en ella se define el rumbo estratégico para combatir el fenómeno de la corrupción en México.

Esta PNA está integrada por cuatro ejes y 40 prioridades y sus respectivos objetivos vinculados con la prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción. Entre los que podemos mencionar y que se relacionan con los derechos humanos son los siguientes:

Cuadro 14.1 Prioridades y objetivos de la PNA relacionados con los derechos humanos

Prioridad	Objetivo
Prioridad 22. Fortalecer mecanismos de evaluación de los programas presupuestarios con enfoques de derechos humanos y gestión de riesgos de corrupción.	Promover la implementación de esquemas que erradiquen áreas de riesgo que propician la corrupción en las interacciones que establecen ciudadanos y empresas con el gobierno al realizar trámites, y acceder a programas y servicios públicos.
Prioridad 40. Colaborar con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos.	Fomentar la socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la Política Nacional Anticorrupción.

Cabe mencionar que las leyes locales de los sistemas estatales anticorrupción definen un mandato claro a las secretarías técnicas, los Comités de Participación Ciudadana y las comisiones ejecutivas con respecto al diseño de propuestas de política pública en la materia, mismas que deberán someterse a consideración de su respectivo comité coordinador.

Hasta el día de hoy, 22 estados cuentan con política estatal anticorrupción (PEA) aprobada. Los estados que se encuentran en el proceso de elaborarla son: Nuevo León, Tamaulipas, Colima, Ciudad de México, Guerrero y Chiapas.

Particularmente en el caso de Jalisco, la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado, en su artículo 7, refiere:

El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal y esta con el Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción, implementación y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.

En tanto que el artículo 8 menciona que entre las facultades del Comité Coordinador se encuentra:

La aprobación, diseño y promoción de las políticas estatales en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación; requerir información a los Entes Públicos respecto del cumplimiento de la política estatal y las demás políticas integrales implementadas; así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación de conformidad con los indicadores generados para tales efectos.

De tal forma que es facultad del Comité Coordinador (CC) aprobar la Política Anticorrupción, previa propuesta elaborada por la Comisión Ejecutiva del Sistema, así como de la Secretaría Ejecutiva. La Política Estatal Anticorrupción Jalisco (Peajal), aprobada el 27 de octubre de 2020 por el CC, se describe como un plan que, a partir de un diagnóstico y prioridades compartidas, define las estrategias para prevenir, detectar y sancionar la corrupción en Jalisco, en cumplimiento a la ley. Los principios transversales de esta política estatal son: la perspectiva de género, el desarrollo de inteligen-

cia y aprovechamiento tecnológico, la procuración de derechos humanos, la coordinación institucional, el gobierno abierto y la participación social.

Particularmente en lo correspondiente a derechos humanos, la Peajal establece en su apartado 8.4.1 que existe una relación entre la corrupción y la violación a los derechos:

[...] ya que el fenómeno de la corrupción (ya sea en forma de tráfico de influencias, o en forma de obtención de favores ilícitos a cambio de dinero u otros favores) constituye una vulneración de los derechos humanos que generalmente entraña una violación del derecho a la igualdad ante la ley y, en ocasiones, llega a suponer una vulneración de los principios democráticos, conduciendo a la sustitución del interés público por el interés privado de quienes se corrompen (García Espinar, 2008, p. 121).

El fenómeno de la corrupción se genera tanto en la administración y la operación de servicios públicos a los que la ciudadanía recurre continuamente como en cargos políticos de alto nivel, por lo que diversas formas de corrupción pueden terminar en violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, la solicitud de sobornos para acceder a derechos, ya sea el acceso a la justicia o en general a los servicios públicos, o el pago de sobornos para realizar acciones prohibidas por ley pero que son violatorias a los derechos; cuando los actos de corrupción generan una disminución de los recursos públicos, provocando a su vez una reducción de bienes y peores servicios, y finalmente, cuando la captura estatal que se produce distorsionando los procesos de diseño de las políticas públicas generan la privatización de lo público y, por ende, el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado en materia de derechos humanos (CNDH, 2017, p. 29), además de socavar la democracia y el Estado de derecho. Como lo sostiene Anne Peters:

Debido a que la corrupción es entonces la antítesis del imperio de la ley, y dado que este es, además, una condición necesaria para el respeto a los derechos humanos, la corrupción constituye entonces —en un sentido muy general— la negación de la idea de los derechos humanos. Por consiguiente, no solo existe un nexo, sino que casi hay una tautología (2018, p. 26).

Finalmente, las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2011 en materia de derechos humanos y 2015 en materia de combate a la corrupción, así como las respectivas reformas a la Constitución local, generan la cimentación de una nueva etapa en el combate a la corrupción, el goce y ejercicio de los derechos humanos en Jalisco.

Por otro lado, la PEA de Sinaloa considera como principios transversales para su implementación los siguientes cuatro principios transversales: coordinación institucional, derechos humanos, gobierno abierto y participación social, y desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.

En el caso particular que nos interesa, que es el enfoque de los derechos humanos, lo aborda de la siguiente manera:

Ante el reconocimiento de la relevancia de este tema, especialmente entre poblaciones vulnerables, en el marco de esta política se busca —cuando así aplique— asumir un enfoque proactivo de derechos humanos que propicie el desarrollo de esquemas de protección, promoción y garantía de estos. Asimismo, se proponen esquemas de colaboración con las instancias responsables —en especial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos— y con organizaciones especializadas en el tema que permitan dotar de un enfoque sustantivo de derechos a las acciones que serán implementadas a través de la Política Estatal Anticorrupción de Sinaloa.

La PEA de Zacatecas determinó cuatro ejes transversales que deberán integrarse a todos los programas y acciones de las instituciones públicas estatales y municipales, los cuales son:

- Estado abierto y rendición de cuentas.
- Coordinación.
- Tecnología.
- Inclusión, igualdad y equidad de género.

En este sentido, se puede observar que esta entidad no consideró dentro de sus ejes y objetivos lo relativo a los derechos humanos; es pertinente aclarar que esta política fue la primera en aprobarse, solo un día después de la aprobación de la PNA, lo que podría implicar que ese documento se realizó con menos rigor que aquellas PEA que contaron con la guía de elaboración realizada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.

En el caso de Tlaxcala, su PEA considera cuatro ejes: combate a la corrupción y la impunidad; ética e integridad pública; combate a la arbitrariedad y al abuso de poder, y promoción y mejora de la gestión pública. Establece un diseño institucional orientado a la prevención de hechos de corrupción y profesionalización de la función pública, pero en rectoría del principio de integridad. Del análisis del documento no se advierte que se considere, a manera de eje, objetivo o estrategia, a los derechos humanos como una prioridad.

Puebla integra en su PEA los siguientes ejes:

- Participación ciudadana y derechos humanos.
- Profesionalización y generación de capacidades.
- Responsabilidad pública, control interno y áreas de riesgo.
- Puntos de contacto e intermediarios de la corrupción.
- Redes de corrupción.
- Rendición de cuentas y combate a la corrupción municipal.

El eje que nos interesa es el denominado “Participación ciudadana y derechos humanos”, el cual describe la participación ciudadana como uno de los recursos principales que la reforma a la Constitución contempló para la prevención y la denuncia de la corrupción. Por ello, los comités de participación ciudadana juegan un papel tan relevante en la conducción del sistema nacional y de los sistemas locales.

El nuevo paradigma implica una vinculación permanente con la sociedad, en particular a través de organizaciones civiles e instituciones académicas, pero sin excluir a grupos ciudadanos que no pertenecen a ninguna organización. La implementación de la PEA requiere de una participación ciudadana sustantiva, y aunque ha habido avances, en particular en términos de incidencia a partir de procesos de parlamento abierto, iniciativas ciudadanas o litigios estratégicos, la participación sigue siendo muy limitada para la mayoría de los mexicanos; en muchos casos es inaccesible, sobre todo tratándose de grupos vulnerables.

La rendición de cuentas de cara a los ciudadanos implica el ejercicio pleno de los derechos humanos, a efecto de que puedan organizarse con libertad, acceder a información, demandar audiencias públicas, emitir opiniones sobre el quehacer gubernamental y acceder a la justicia con confianza y facilidades institucionales. Solo mediante el ejercicio pleno

de derechos se puede conocer el potencial de la población para prevenir y controlar la corrupción.

Sin embargo, debemos advertir que, del análisis realizado a los ejes transversales de la PEA de Puebla, el eje 1, relativo a participación ciudadana y derechos humanos, es el único que no se desarrolla con el resto, es decir, no en el mismo formato que considera los rubros de acción de política, objetivo, acciones iniciales y resultados esperados, por lo que se desconoce la forma en que lo llevará a cabo.

Tabasco considera en su PEA cuatro ejes estratégicos y diez objetivos estratégicos específicos, y presenta un conjunto de 40 prioridades que permiten orientar estratégicamente la atención del problema de la corrupción en el estado. Las prioridades se clasifican de acuerdo con cada uno de los ejes estratégicos y los diez objetivos específicos. Es necesario precisar que al estudiar el documento no existe evidencia de que se considere a los derechos humanos como un tópico fundamental.

Quintana Roo establece en su PEA cinco principios transversales:

- Coordinación institucional.
- Derechos humanos y perspectiva de género.
- Gobierno abierto y participación social.
- Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.
- El enfoque de agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

El eje que nos interesa es el correspondiente a derechos humanos y perspectiva de género, el cual refiere a que con los altos índices de corrupción en Quintana Roo y en el país, habrá limitaciones en el acceso efectivo a los derechos humanos, pero más aún de la población y grupos que viven en evidentes condiciones de discriminación, por el origen étnico o nacional, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, la condición de salud, el embarazo, la lengua, la religión, las opiniones, el estado civil y otras razones que puedan ser motivo de distinción, exclusión o restricción de derechos. De ahí la importancia de partir de la base de que cualquier acto de corrupción trae consigo una violación a los derechos humanos.

El énfasis en la perspectiva de género se explica por la clara afectación diferenciada que tiene la corrupción en las mujeres y los hombres. Adicionalmente, existen claros indicios de que este grave problema es una de

las causas sustantivas de las desigualdades sociales, económicas y políticas que frenan el desarrollo sostenible de las mujeres.

En el caso de la PEA de Tlaxcala, esta cuenta con una explicación pertinente sobre los principios transversales de la PNA y que se incorporan en el documento estatal. Además de que se adapta al Modelo de Seguimiento y Evaluación de la Corrupción (Mosec) de la SESNA. La PEA esboza las necesidades del estado de Tlaxcala desde un análisis de corto, mediano y largo plazo. Está cimentada en información estadística rigurosa del fenómeno de la corrupción en la entidad. Y cuenta con la estructura mínima requerida. Respecto al apartado que nos interesa conocer, relativo a derechos humanos, en el análisis que se realizó al documento de la PEA no se encontró como un eje transversal un objetivo vinculado con los derechos humanos.

Visibilizar los derechos humanos frente a la corrupción

La cuestión no es si hay o debería haber un (nuevo) derecho humano a una sociedad libre de corrupción. Tal derecho no está reconocido por la práctica jurídica ni existe necesidad de ello. Más bien, la corrupción afecta a los derechos humanos ya reconocidos y que están codificados en los pactos sobre derechos humanos de la ONU. En la práctica, los derechos sociales son los que resultan más afectados, especialmente por la corrupción menor. Por ejemplo, la corrupción en el sector salud afecta el derecho de cada persona a recibir el más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o PIDESC); en el sector educativo, el derecho a la educación (artículo 13 del PIDESC) está en juego.

Sin embargo, también los clásicos derechos humanos liberales pueden ser socavados por la corrupción: si un prisionero tiene que darle algo al guardia a cambio de una manta o por una mejor comida, entonces el derecho básico del prisionero a tener condiciones humanas en detención (artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en lo sucesivo PIDCP) se ve afectado. Si, como tiende a pensar la mayoría de los autores, el surgimiento actual del tráfico humano se hace posible y se

ve facilitado principalmente por la corrupción que induce a la policía y a los guardias fronterizos a “hacerse de la vista gorda”, entonces esto afecta al derecho humano a la protección contra la esclavitud y la servidumbre (artículo 8 del PIDCP). Obviamente, la corrupción en la administración de justicia hace peligrar los derechos básicos a la protección judicial, incluido el derecho a un juicio justo sin demora indebida (artículo 14 del PIDCP). También el derecho humano a asociarse y el derecho (laboral) a organizarse (artículo 22 del PIDCP y las convenciones relevantes de la Organización Internacional del Trabajo, OIT) pueden ser transgredidos por los sobornos ofrecidos por la industria a los funcionarios de un Ministerio del Trabajo, a fin de facilitar la renuncia de un líder sindical, como se señaló en una demanda laboral en Indonesia. Sin embargo, en otros casos de gran corrupción y de soborno de funcionarios públicos extranjeros, las implicaciones para los derechos humanos son menos claras, como en cuanto al efecto del nepotismo en el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (artículo 25.c del PIDCP).

Esto particularmente se vincula con los informes derivados de instancias y organizaciones gubernamentales que refieren que los derechos o servicios básicos más afectados por la corrupción suelen ser la salud, la educación y la seguridad, y que el impacto negativo que esto tiene amplía la brecha de desigualdad creciente entre los sectores más pobres frente a clases de alto nivel adquisitivo. La propia Corte Constitucional de Sudáfrica sostuvo que la corrupción socava los derechos humanos, violándolos indirectamente, y que la corrupción, como un fenómeno sistemático, es una violación de los derechos humanos en sí misma.

En el caso de Jalisco se considera que tiene un avance destacado con relación al resto de las PEA de otras entidades federativas, particularmente en lo referente a la metodología y mecanismos de implementación de la Peajal, la cual a grandes rasgos considera los siguientes elementos básicos durante el proceso de implementación:

- La temporalidad (corto, mediano y largo plazo) para el desarrollo y la implementación de las acciones según las prioridades de la PNA.
- Un total de 225 acciones anticorrupción sugeridas, distribuidas entre los cuatro ejes estratégicos de la Peajal.
- Las temáticas generales que identifican a cada una de las 225 acciones anticorrupción sugeridas.

- Le elaboración de cuatro programas marco de implementación, uno por eje estratégico de la Peajal.
- Las premisas generales para la ejecución de la implementación, que son la gradualidad y la progresividad.
- La elaboración de un Mi-Peajal que considere aspectos relativos a la temporalidad de implementación, diversidad y naturaleza institucional.
- El liderazgo del comité coordinador y el involucramiento de sociedad civil y sector empresarial como parte de la implementación de la Peajal.

A manera de conclusión

Tal y como se ha evidenciado en diversos informes, estudios y diagnósticos, como el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional 2021, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, Anatomía de la Corrupción 2021, entre otros, México continúa posicionado como uno de los países más corruptos del mundo. Durante muchas décadas y cambios de partidos políticos en el poder nada se ha hecho frente a este fenómeno. Esto obedece al arraigo de una fórmula perfecta que impera en nuestro país, que es corrupción-impunidad, y al estudio que se ha realizado de manera aislada de la corrupción sin considerar los factores con los que se vincula, como la pobreza, la desigualdad, la violencia, la inseguridad, entre otros. En tanto se siga “atacando” la corrupción como un fenómeno aislado y solo en el ámbito punitivo, con la ampliación del catálogo de delitos por hechos de corrupción y la integración de estos a la prisión preventiva oficiosa y mediante el debilitamiento de instituciones, y especialmente del Sistema Nacional Anticorrupción y con ello los sistemas estatales, seguiremos con la misma problemática que hasta hoy padecemos.

Lo anterior nos lleva a concluir que en tanto existan altos niveles de corrupción en México, estos se verán reflejados en la vulneración de derechos humanos, ya que en el acceso a servicios básicos como la salud y la educación es donde prevalecerán prácticas corruptas y que impidan el acceso a las personas, particularmente a las de bajos recursos.

Por ello, resulta pertinente que, en las políticas estatales anticorrupción, que son el instrumento que dará dirección a las estrategias y acciones en el control de la corrupción, se considere como eje transversal los derechos humanos. Se puede evidenciar que de las siete PEA que analizamos, solo tres estados: Jalisco, Sinaloa y Quintana Roo, contemplan los derechos humanos como un eje imprescindible en su análisis para la implementación de sus programas específicos anticorrupción.

En el caso particular de Puebla, su PEA hace referencia a los derechos humanos, sin embargo, no desarrolla ese apartado.

En cuanto a Jalisco, en su PEA definió de manera clara y amplia el eje de derechos humanos, y con ello el de perspectiva de género. Es de celebrarse la forma como aborda el tema y la importancia que otorga a los derechos humanos, haciendo un estudio amplio y enlazándolo con otros ejes en lo que se prevé que sus estrategias, acciones y programas específicos tendrán un impacto de disminución tanto en el control de la corrupción como en su vínculo estrecho con los derechos humanos.

El resto de las PEA analizadas carece de una visión de derechos humanos a pesar de que la PNA sí los considera y que en teoría debieron incluirlos. Esto debe llamar la atención de los expertos en materia de control de la corrupción, ya que la tendencia tendría que ser que todas las PEA de las entidades federativas consideraran en su diseño e implementación el rubro de los derechos humanos como un aspecto fundamental, que ayude, en la vía del control de la corrupción, a disminuir significativamente la vulneración de estos.

Particularmente en lo que tiene que ver con las mujeres y las niñas, el impacto de la corrupción es totalmente diferenciado, sus derechos se ven doblemente transgredidos, de ahí que la perspectiva de género como un eje dentro de las PEA tendría que ser considerado como fundamental, ya que la afectación a los derechos de mujeres y niñas impacta en los derechos sexuales.

Podemos concluir que, a diferencia del análisis que se realizaba sobre el fenómeno de la corrupción y sus afectaciones, sus efectos no solo se limitan al ámbito económico, sino que atañen de manera directa a los derechos humanos, y hoy toca visibilizar y atender esto.

Referencias

- Gobierno del Estado de Jalisco (s. f.). Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. En info.jalisco.gob.mx
- PETERS, A. (2018). Corrupción y derechos humanos. En corteidh.or.cr
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2018). Política Nacional Anticorrupción. En [Política-Nacional-Anticorrupción.pdf](#)
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (s. f.). Políticas Estatales Anticorrupción-SNA. En <https://www.sna.org.mx/politicas-estatales-anticorrupcion/>
- Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (2022). Modelo de implementación de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (Mi-Peajal). En [2022-07-Modelo-de-Implementacion-mi-PEAJAL-v2.pdf](#)
- Sistema Estatal Anticorrupción Puebla (s. f.). Política Estatal Anticorrupción Puebla. En [Política-Estatal-Anticorrupción-Puebla-final-1.pdf](#)
- Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción del Estado de Sinaloa (s. f.). Política Estatal Anticorrupción Sinaloa. En [3052be_8985d823f8da-4776955f2f9578120866.pdf](#)

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.