

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.)**

4. Grupos de poder y procesos políticos

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



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 "Grupos de poder y
procesos políticos": [https://doi.
org/10.32870/9786075718545.v02.e04](https://doi.org/10.32870/9786075718545.v02.e04)**
**DOI volumen II: [https://doi.org/
10.32870/9786075718545](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

Grupos de poder y procesos políticos

22. De la ciudadanización de la política a la institucionalización de la participación

Melissa Amezcua Yépiz
Laura Aritmética Jaime Oliver

Introducción

La democratización de las instituciones políticas en Jalisco, como en el país en general, ha sido en gran medida debido a las exigencias ciudadanas para reformar marcos jurídicos, establecer vías y espacios de acción ciudadana y de influencia efectiva en la vida pública. Si durante las décadas de 1980 y 1990 las formas que frecuentemente tomó la participación ciudadana en el Estado privilegiaron la organización desde abajo, la movilización colectiva, e hizo su protagonista central a la sociedad civil organizada, la segunda década del siglo XXI se ha caracterizado por el auge de la institucionalización de la participación ciudadana a través de diversas, y muy significativas reformas constitucionales que han establecido a la participación como un derecho ciudadano. Esto ha impulsado el diseño e implementación de instrumentos y mecanismos para diversificar las formas en que la ciudadanía puede incidir en la toma de decisiones públicas, y profundizar la relación entre instancias gubernamentales y ciudadanía con el fin de atender los déficits democráticos que, desde su origen, han acompañado a la institucionalización de la democracia representativa.

Frente a la cuestión de ¿qué formas y objetivos ha desarrollado la participación ciudadana en Jalisco en el periodo del 2018 a 2022?, observamos que la expresión de demandas ciudadanas y procesos de articulación de actores para su solución tomó frecuentemente la forma de marchas y protestas. Es decir, la participación ciudadana no convencional, que la

institucionalización de la participación aspiraba canalizar y regular, fue predominante. Frente al criterio de efectividad, es decir, si los instrumentos institucionales han ofrecido espacios de expresión de demandas e iniciativas ciudadanas, podemos señalar que, en la experiencia de Jalisco, la gran expansión y diversificación de instrumentos de participación no ha generado un incremento de la participación ni vínculos más sólidos y continuos entre ciudadanos y gobierno en la solución de problemas públicos. Si bien este escenario no es particular de Jalisco, sino una conclusión a la que llegan diversos análisis comparativos a nivel subnacional, proponemos algunos ejes de análisis y mejoras para el caso concreto de este estado.

Itinerario de la participación ciudadana en Jalisco

Los avances democráticos en Jalisco han estado acompañados por flujos de movilización ciudadana en las calles, producto de injusticias sociales que demandaron cambios políticos profundos. Las explosiones del 22 de abril de 1992 y la respuesta gubernamental a los damnificados fueron sucesos que transformaron las dinámicas territoriales en la ciudad, así como su composición política. En un contexto de desconfianza ciudadana generalizada respecto a la legitimidad electoral, creciente corrupción e indiferencia gubernamental, “la irrupción ciudadana”, como Jorge Alonso (1992) describió la movilización producto de las explosiones, trastocó las relaciones de poder en la entidad, motivando otras formas organizativas prolíficas y efectivas que fueron decisivas para el auge de la participación electoral que hizo posible la alternancia política de 1995 en el estado.

La alternancia política y un creciente interés ciudadano por lo público fueron factores decisivos para avanzar en la institucionalización de la participación ciudadana. La Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco, aprobada en 1998, permitió que la ciudadanía influyera en la esfera política a través del referéndum, plebiscito y la iniciativa popular. En 1999, Voces Unidas, un grupo de asociaciones civiles y educativas del estado de Jalisco, se unieron para promover una ley sobre violencia intrafamiliar. Lo más destacado de este ejercicio fue cómo Voces Unidas tenía la intención no solo de promover la promulgación de la ley a través de una iniciativa popular, además, pretendía, por medio del proceso de recaudación de firmas y

de la discusión en la ley en el Congreso, socializar y colocar el problema de la violencia intrafamiliar en la agenda pública. Aunque la iniciativa fue aprobada, su contenido cambió en casi un 80% durante el proceso legislativo, lo que dejó en evidencia el peso de intervención de los diputados en la aprobación de una iniciativa popular y el peso que tienen poderes fácticos como la Iglesia para frenar los esfuerzos ciudadanos (Ramírez, 2002). De 2002 al 2007 se intentaron activar 7 mecanismos de democracia directa, siendo procedentes dos iniciativas populares, la Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor del Estado de Jalisco (Gobierno del Estado de Jalisco, 2004) y cambios constitucionales para proteger y reconocer la vida de todo individuo, desde la concepción hasta la muerte natural (Gobierno del Estado de Jalisco, 2009), lo cual evidencia la participación de organizaciones y grupos de interés de distintos registros ideológicos y sectores sociales.

En un periodo corto el sentido de una participación electoral efectiva cristalizada en la alternancia política demostró debilitamiento y transformaciones. Las demandas de justicia social de damnificados de las explosiones no fueron atendidas y el asesinato del arzobispo Posadas Ocampo seguían sin aclararse. Las expresiones disidentes fueron nuevamente objeto de represión y violaciones a derechos humanos, como fue el caso de la manifestación de altermundistas del 28 de mayo de 2004, en el marco de la III Cumbre América Latina, el Caribe y Unión Europea. Para 2005, la ciudadanía comenzaba a mostrar “fastidio, insatisfacción e incluso alienación política” (Cortés y Ortiz, 2007, p. 72) como quedó evidenciado en un incremento pronunciado del abstencionismo en las elecciones del 2006.

Para julio del 2008, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco fue derogada y los mecanismos de democracia directa fueron incluidos en el Código Electoral de Participación Ciudadana. Los mecanismos incluidos eran los mismos que los reconocidos en la ley, incluso los requisitos esperados no se habían incrementado, sin embargo, hubo un cambio relevante: se aclaraban las atribuciones del Instituto Electoral Estatal (IEPC) y los temas que podían ser consultados en el referéndum y plebiscito. Esto tenía especial interés, porque en marzo de ese mismo año, la Federación de Estudiantes Universitarios de la Universidad de Guadalajara comenzó la recolección de firmas para iniciar un referéndum en contra del alza de la tarifa del transporte público. Después de varias controversias sobre si el tema podía o no ser consultado, la Comisión de

Participación Ciudadana del Instituto Electoral Estatal determinó que no era procedente la solicitud porque no se lograron validar las firmas presentadas. Este intento de referéndum, a pesar de no haber logrado su principal cometido, obtuvo un periodo de gracia de no aplicación de la nueva tarifa del transporte público (Soria y Sánchez, 2016). Como resultado, el Congreso estatal incluyó en el Código Electoral lo siguiente: “En ningún caso procederá el referéndum en contra de acuerdos de carácter general y decretos que establezcan un precio, tarifa o contribución” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2008, art. 389). De esta forma se impedía que en futuro se usaran los mecanismos para frenar cambios de tarifas.

Del 2009 al 2012, se presentaron cuatro solicitudes de activación de mecanismos de participación ciudadana, de estas solo fue procedente una iniciativa popular promovida por la Asociación de Mexicanos por la Vida de Todos, que intentaba reformar el Código Civil del Estado de Jalisco para definir que la familia se constituía por un hombre y una mujer, un hijo o más, sin que pudiera ser reconocida otra forma de familia. La iniciativa no fue aprobada en el Congreso por su carácter discriminatorio, por pretender regular las relaciones interpersonales y por contradecir puntos constitucionales. En la presentación del dictamen, distintas agrupaciones y movimientos de la diversidad se presentaron en el Congreso, pues advertían la amenaza de la ley para el reconocimiento de sus derechos (Soria y Sánchez, 2016).

En la esfera pública, durante la elección del 2009 se gestó en México, y con especial entusiasmo en Jalisco, el movimiento anulista. Con la organización de dos Asambleas Nacionales, una en la Ciudad de México y otra en Guadalajara, el movimiento, además de proponer el voto nulo para la elección del 2009, tenía una agenda dirigida a dinamitar la participación ciudadana. Por una parte, se proponía incluir los mecanismos de democracia directa (plebiscito, consulta popular, referéndum, revocación de mandato) en el marco jurídico mexicano y reglamentar el reconocimiento del voto nulo; así como reducir las prerrogativas de los partidos, exigir cuentas e incorporar las candidaturas ciudadanas (Atilano, 2013). El voto nulo en Jalisco en la elección del 2009 representó el 4.07%, duplicando el porcentaje con respecto a la elección del 2006. En la elección del 2009, el desencanto con los gobiernos panistas también se expresó en las urnas, pues la capital del Estado, gobernada por el PAN desde 1995 fue recuperada

por el PRI. Una vez más, la desafección política se expresaba en las urnas y en las calles.

El reconocimiento de candidaturas independientes en Jalisco también ha sido un avance en materia de participación ciudadana no partidista. En 2015, trece aspirantes a candidaturas independientes se postularon para diputaciones locales, para el 2018 la cifra se elevó 400%, al alcanzarse 66 solicitudes de registro. Las candidaturas independientes abrieron un espacio para que Pedro Kumamoto fuera electo como candidato sin partido en el Congreso del Estado. Durante el periodo del candidato independiente, presentó una iniciativa de reforma del Código Electoral en materia de participación ciudadana. La iniciativa había nacido junto a la plataforma Haz Tu Ley, y fue producto de la colaboración del Congreso Ciudadano de Jalisco y el Observatorio del ITESO. Además de ser una propuesta emanada de la ciudadanía, la iniciativa tenía la bondad de elevar a rango constitucional la participación ciudadana, de incluir doce instrumentos de participación en la ley, así como su contenido en un lenguaje incluyente.

En abril del 2019 se aprobó la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco (LSPCPG), como resultado de la iniciativa del gobernador del Estado, Enrique Alfaro (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019). La ley promovía la creación de un Consejo de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza, en donde participarán funcionarios y funcionarias públicas, así como personas de la sociedad civil de todo tipo de agrupaciones. Además, incrementó el reconocimiento de mecanismos de participación ciudadana a dieciséis, incluyendo la posibilidad de participación desde el nivel municipal. Hasta el momento se han solicitado la realización de siete mecanismos de participación ciudadana desde que se publicó. A partir de la incorporación de la ley, la consulta popular sobre la participación del Estado de Jalisco en el pacto fiscal ha sido la que ha provocado mayor atención pública, al ser iniciada por el gobernador y haber movilizado a miles de ciudadanos y ciudadanas para lograr el nivel de participación requerido.

El itinerario de la participación ciudadana, desde 1992 hasta la fecha, ha transitado entre movilizaciones sociales emanadas del descontento ciudadano y las aspiraciones institucionales de innovar en la forma de involucrarse a través de mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, los puntos de encuentro han sido pocos, lo que conlleva a que las

manifestaciones en las calles no sean conducidas por canales de atención y resolución institucional. A pesar de ello, se puede rastrear que la movilización ciudadana, tanto en las calles, como en espacios y modalidades propias de la sociedad civil, han sido promotores de cambios institucionales, en especial en los avances del reconocimiento constitucional y expansión de los mecanismos de participación ciudadana.

Innovaciones y retos de las reformas del 2019

La LSPCPG no fue producto de una demanda ciudadana, ni de la colaboración entre sociedad civil y gobierno, sino que surgió como un proyecto político insignia para incrementar la legitimidad del partido Movimiento Ciudadano (MC). El triunfo electoral en el 2018 del MC en la gubernatura del estado de Jalisco y en el Congreso local impulsaron modificaciones institucionales en materia de participación ciudadana. Como parte de su insignia política, el movimiento naranja ha desarrollado una narrativa orientada a involucrar e incluir en la toma de decisiones públicas a la ciudadanía. Durante la campaña política 2018-2019, MC propuso la creación de una ley en materia de participación ciudadana, en la cual pudieran llevar a cabo su proyecto de ciudadanización de la política. No hay que perder de vista que, como partido de oposición recién llegado a los cargos públicos de máxima influencia en el Estado, tenía el interés de diferenciarse de los gobiernos anteriores y de los partidos políticos tradicionales, función que cumplió la legislación en participación.

La llegada del partido MC a la gubernatura del estado de Jalisco surge en un contexto contencioso debido a sus diferencias con el gobierno federal, dirigido por Morena. En este tipo de contextos surgen reformas de participación ciudadana que desvelan objetivos políticos que persiguen la incorporación legal de mecanismos de participación institucional. Asimismo, la configuración de las fuerzas que impulsan la innovación y las reformas demarcan la trayectoria de dependencia que tendrán los usos de la participación institucional. Schneider y Welp (2015) identificaron en América Latina que la incorporación de mecanismos de democracia directa se da en contextos de fuerte demanda ciudadana de cambio o renovación institucional, en el surgimiento de coaliciones emergentes que alcanzan el

poder, y en la fragmentación y polarización del sistema local de partidos políticos y la confrontación o alineamiento con el gobierno nacional. La creación de la LSPCPG fue dirigida por el recién llegado gobernador de un partido político de corta trayectoria y reducida influencia a nivel nacional, es decir, fue impulsada por una coalición emergente que alcanzó el poder. Para Schneider y Welp (2015), este tipo de origen tiene motivaciones específicas, ya sea porque son parte de un programa o son una estrategia para enfrentarse al poder nacional o a partidos políticos tradicionales. En Jalisco, la LSPCPG ha tenido hasta la fecha una tendencia a favorecer los proyectos políticos del partido en el poder estatal, con el objetivo de ser utilizados para enfrentar la influencia del poder federal, como fue el caso de la consulta sobre el pacto fiscal.

Los objetivos institucionales de la ley, los abiertamente esperados en la iniciativa, proponen incorporar a los integrantes del Estado en los asuntos públicos, sin tomar ninguna distinción como la clase, género, estatus social, religión e ideologías. Además, la iniciativa tiene por objetivo que los instrumentos de democracia participativa sean un complemento de la democracia representativa. Por último, la iniciativa espera que los mecanismos democráticos y deliberativos sean un conducto de la cohesión de los intereses de las comunidades. Los objetivos institucionales coinciden con la pretensión de incrementar espacios y oportunidades para que la ciudadanía se incorpore en la toma de decisiones públicas, y disminuyan algunas de las presiones que cuestionan a la democracia representativa.

Para evaluar avances en materia de participación ciudadana a partir de la reforma del 2019, se analizarán a continuación los usos de los mecanismos de democracia directa, en particular sobre los actores que han iniciado un mecanismo a través de la categoría desde abajo (*bottom-up*) o desde arriba (*top-down*); la organización y resolución de las solicitudes de iniciación; los temas o problemas que se pretende atender o resolver en el uso de los mecanismos, y por último sus resultados.

Las categorías desde arriba y desde abajo han sido ampliamente discutidas por los estudiosos de la democracia participativa. Por ejemplo, para Altman (2022), los mecanismos activados desde abajo son aquellos iniciados por los ciudadanos: “está compuesto por aquellos mecanismos que se inician mediante recogida de firmas entre los ciudadanos de a pie” (p. 25). En el caso de los mecanismos desde arriba “son organizados direc-

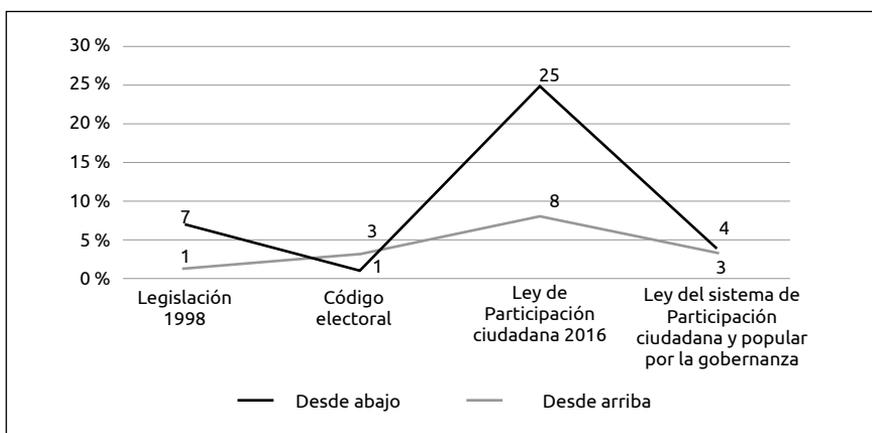
ta o indirectamente, por las autoridades” (p. 26). Serdült y Welp (2012) identifican referéndums mandatarios por la ley, las legislaturas y los funcionarios, llamados *top-down*, mientras que los referéndums de ciudadanos e iniciativas de ley los nombran *bottom-up*. Esta clasificación es pertinente porque la cuestión de quiénes activan el mecanismo tiene efectos directos en los alcances democráticos de su uso. Cuando los mecanismos no están influenciados por las autoridades se les otorga mayor poder a los y las ciudadanas (Schneider y Welp, 2015). Los mecanismos activados desde arriba pueden ser usados para que una institución representativa pase por encima de otra; para tomar decisiones políticas difíciles frente a la cual no se quiere admitir responsabilidad; o para legitimar políticas existentes (Altman, 2022). En el caso de América Latina, Zovatto (2014) identificó que la democracia directa se expandió para atender los problemas de la representación y adquirir mayor legitimidad política.

A partir de la LSPCPG se han realizado siete solicitudes, dos de ellas por ciudadanos sin cargos públicos o afiliación política en alguna agrupación de la sociedad civil; una solicitud de consulta ciudadana sobre el incremento del alza de la tarifa de transporte público, promovida por Jorge Díaz Ávila; la otra solicitud acerca de un referéndum municipal para revertir las designaciones de delegados en Tlajomulco de Zúñiga, promovida por Humberto Medina Chávez. Otras dos solicitudes más fueron promovidas por una mujer y un estudiante involucrados en una organización de la sociedad civil políticamente influyente: Rosa Imelda Hernández Muñoz, funcionaria del Consejo de la Judicatura del Estado, funcionaria del Hospital Civil, ligada al grupo Universidad de Guadalajara, promovió una iniciativa ciudadana relativa a la designación de cargos públicos en el Gobierno del Estado de Jalisco. Óscar Torres Arreola, estudiante del CUCBA e integrante de la Federación de Estudiantes Universitarios, solicitó la organización de una consulta ciudadana para cuestionar la aprobación de las tarifas técnicas del servicio público de transporte. Estas cuatro solicitudes podrían ser consideradas como iniciadas desde abajo.

En el caso de las solicitudes iniciadas desde arriba se encuentran dos solicitudes presentadas por exandidatos independientes y una más iniciada por el gobernador. Gustavo de la Torre Navarro, presidente de Vecinos Solidarios y exandidato independiente para la alcaldía de Tlaquepaque, solicitó un plebiscito municipal para someter a consideración la donación de

un terreno del Ayuntamiento de Tlaquepaque. José Martínez, excandidato independiente a la alcaldía de Zapopan, pidió la organización de un plebiscito para consultar sobre la desincorporación de propiedades municipales para la construcción del Centro Comercial de Zapopan. Los excandidatos indican usos desde arriba por utilizar los mecanismos como una forma de seguir sus pretensiones electorales o simplemente atiende a sus propios intereses políticos. Por último, Enrique Alfaro, gobernador del Estado de Jalisco, promovió una consulta ciudadana para revisar el convenio del pacto fiscal.

Desde un análisis simplemente numérico, se podría considerar que la ley ha promovido participación ciudadana, aunque no más que la anterior reforma de 2016, pues en solo tres años se solicitaron trece mecanismos de participación ciudadana (Jaime, 2021). En tres años de la LSPCPG, de las siete solicitudes presentadas, solo dos han sido procedentes y solo una de ellas se ha organizado y ha tenido un cauce institucional. La primera precedente es la solicitud del gobernador, la segunda es la iniciativa ciudadana sobre la designación de cargos públicos que ha estado congelada debido a la dilación legislativa.



Gráfica 22.1. Solicitudes de mecanismos de participación ciudadana, 1998-2022

Fuente: IEPC Jalisco y Karla Planter (2010).

Con respecto a la organización y resolución de las solicitudes de iniciación, la LSPCPG ha generado más obstáculos institucionales a la participación que las anteriores leyes. El primer obstáculo en la activación de mecanismos ha sido el Consejo de Participación Ciudadana y Popular para

la Gobernanza y los respectivos Consejos Municipales. La ley establece que el consejo

[...] es responsable de promover la participación ciudadana y popular, la gobernanza y la cultura de la paz, y tendrá bajo su encargo incentivar el uso de los mecanismos contemplados en esta ley, así como observar su organización, desarrollo, implementación, difusión y declaración de resultados (Art. 10).

La ley mandata que el consejo estará integrado por quince personas, entre ellas funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil. A pesar de que la ley está vigente desde el 10 de abril del 2019, el Consejo de Participación no se instauró hasta el 29 de marzo del 2021. La instauración tuvo como protagonista al gobernador Enrique Alfaro, quien aprovechó la celebración para pedirle a los y las recién llegadas consejeras que atendieran su solicitud de organización de consulta popular sobre el pacto fiscal (Gobierno del Estado de Jalisco, 29 de marzo del 2021), que había sido presentada el 6 de marzo de ese mismo año. Entre las dificultades para integrar el consejo se encontraban la falta de acuerdo entre las bancadas del PRI y de MC en el Congreso del Estado.

El consejo se integró por once ciudadanos y ciudadanas de la sociedad civil y cuatro personas de la función pública. Las organizaciones que integran el consejo son: Familia Incluyente A. C.; Colectivo Total, Instituto de Transparencia; Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco; Colectivo JIU Jóvenes Indígenas Urbanos; Impulso Trans A. C.; Universidad de Guadalajara; Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC); ProSociedad hacer bien el bien A. C.; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco; Colectivo, Sigue al Congreso; Consejo Coordinador de Mujeres Empresarias y Universidad Pedagógica Nacional, Unidad Guadalajara.

El diseño del consejo es incluyente y permite equilibrar la injerencia de las autoridades con la intervención de la ciudadanía. Aun así, la integración no ha generado mayores oportunidades para que la población sin afiliación política haga uso de los mecanismos. En el caso de los Consejos Municipales, que atienden las solicitudes a nivel municipio, no se han integrado en totalidad. El 24 de julio del 2021 estaban integrados 108 consejos, según una solicitud de transparencia respondida por la Secretaría de Planeación

y Participación Ciudadana. Sin embargo, en el 2022 solo están integrados 76 consejos, según también respondió la Secretaría. De 2019 a la fecha no solo no se ha avanzado en la instalación de los Consejos Municipales, sino que incluso algunos se han desintegrado o no se les ha dado continuidad.

El retraso en la integración de consejos produjo no solo dilación en la respuesta a las solicitudes de mecanismos, también creó incertidumbre sobre la participación ciudadana institucionalizada. De los siete mecanismos que se han solicitado con la LSPCPG, tres de ellos padecieron el retraso y la falta de declaración de procedencia por la falta de instauración del Consejo de Participación respectivo. La solicitud más polémica fue la realizada en Tlaquepaque, relativa a la donación del Ayuntamiento de un terreno perteneciente al Parque Central Cerro del Cuarto. Esta solicitud se presentó con las firmas suficientes el 9 de agosto del 2019 y fue declarada su improcedencia hasta que se instauró el Consejo Municipal el 14 de noviembre. Esta solicitud fue paradigmática porque fue impugnada y analizada por varias instancias: el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco; el Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC); y la Sala Regional de Guadalajara. El 25 de noviembre de 2020 la solicitud fue declarada improcedente por la Sala Regional Guadalajara, y no por el Consejo Municipal. Más de un año llevó la resolución de esta solicitud. En el caso de las otras dos solicitudes, el IEPC aún las tiene registradas sin un sentido de la procedencia debido a la falta de Consejo de Participación. El retraso en la instauración de los consejos y su falta de institucionalización ha provocado dilación en la respuesta a las solicitudes, desincentivando la participación ciudadana, además de crear incertidumbre sobre la capacidad técnica y responsabilidad social de atender las demandas ciudadanas a través de los mecanismos de participación.

Sobre el punto anterior, puede destacarse que las solicitudes para plebiscitos municipales que cuestionan acciones de gobierno de los ayuntamientos son aquellas que se han declarado como improcedentes o no se han atendido. Este es el caso de la solicitud de Tlaquepaque en contra de una donación de un terreno y la solicitud de Zapopan para impedir la construcción de un centro comercial. Los anteriores son ejemplos de cómo las solicitudes contenciosas a las autoridades municipales son menos tendientes a ser declaradas como procedentes por los Consejos Municipales. En contraste, la solicitud de consulta popular sobre el pacto

fiscal, solicitada por el gobernador, fue atendida en tiempo y forma. Esta tendencia puede generar sospechas sobre si los consejos, tanto estatales como municipales, realmente han garantizado la participación ciudadana con la misma imparcialidad para la sociedad civil que para las autoridades políticas. Anteriormente a esta reforma, el encargado de la recepción de solicitudes y declaración de procedencia era el IEPAC. Su actuación era perfectible, sin embargo, generaba certeza por ser un organismo autónomo y con capacidad técnica.

Por último, los temas que se han solicitado discutir a través de los mecanismos incluyen el uso del territorio en el caso municipal, las tarifas del transporte público a nivel municipal y estatal, el proceso y el resultado de la designación de cargos públicos, y una disputa por los términos del pacto fiscal entre el nivel federal y estatal. La mayoría de las solicitudes de los mecanismos se han enfocado en tratar de revertir decisiones de las autoridades del Poder Ejecutivo estatal o municipal. Las solicitudes de esta naturaleza podrían expresar, en palabras de Annunziata (2017), un tipo de participación ciudadana negativa, menos propositiva, que pone en el centro la insatisfacción y la desaprobación ciudadana.

En el caso de la consulta popular sobre el pacto fiscal, la temática demuestra el uso de mecanismos de democracia directa para dirimir conflictos entre dos o más autoridades políticas de distinto nivel de gobierno. La propuesta de la consulta tenía el propósito de presionar a la federación para que se aprobara el Presupuesto de Egresos de la Federación del 2022, según lo esperado por el gobierno de Enrique Alfaro (Arista, 18 de octubre de 2021). Algunas investigaciones han evidenciado la tendencia de uso de mecanismos desde arriba para alcanzar intereses de las élites políticas. Schneider y Welp (2011) encuentran que cuando la administración local y la nacional son de distinto signo político, el gobierno local tendrá más incentivos para usar los mecanismos de democracia directa, pero menos recursos para que sus resultados tengan un impacto. Soria y Ojeda (2020), al estudiar los usos de varios mecanismos en Jalisco y Sinaloa, concluyen que cuando son usados desde arriba, se emplean todos los recursos del poder y facultades para su activación, para con ello promover carreras políticas, mantener el *statu quo* u obtener objetivos de las élites políticas (p. 33). El caso de la consulta popular del pacto fiscal desde su inicio fue una forma de dirimir los conflictos entre el gobierno federal del presidente Andrés

Manuel López Obrador, del partido Morena, y del gobernador Enrique Alfaro, del partido MC.

En el caso de los resultados, solo pueden ser analizados los producidos por la consulta popular sobre el pacto fiscal, debido a que es el único mecanismo que se ha activado a partir de la aprobación de la LSPCPG. En los cuatro fines de semana que se instalaron casillas para votar sobre el pacto fiscal se obtuvieron 449 948 votos de mayores y menores de edad, de estos, 426 434 votos votaron por revisar cada seis años los términos del pacto fiscal y 23 514 por el no realizar la revisión. En esta consulta participaron menores de edad, pero sus votos no fueron contabilizados para considerar la vinculación del mecanismo. A pesar de que la ciudadanía participante eligió en su mayoría la revisión del pacto fiscal, no fue suficiente el nivel de participación para ser vinculante (Herrera, 23 de diciembre de 2021). El tema no se quedó estancado en la activación del mecanismo, el Congreso del Estado de Jalisco, integrado en su mayoría por diputados y diputadas de MC, meses después del ejercicio de la consulta popular, aprobó que cada seis años se revise el convenio de coordinación fiscal (García López, 30 de mayo de 2022). El gobernador Enrique Alfaro promulgó el decreto constitucional el 17 de junio del año en curso, apelando a que los resultados de la consulta popular, aunque insuficientes para ser vinculatorios, muestran un consenso de la población en la revisión sexenal del acuerdo fiscal entre el Estado y la Federación (Santos, 17 de junio de 2022). Con las actuaciones del Congreso estatal y del gobernador de Jalisco, se puede concluir que la consulta popular no era necesaria para tomar decisiones públicas dirigidas a conseguir los objetivos esperados por quienes gobiernan Jalisco, sin embargo, cumplió el rol narrativo de justificar la medida en nombre del consenso ciudadano. En otras palabras, aunque institucionalmente no había que destrabar o resolver alguna demanda surgida desde la ciudadanía, la consulta popular funcionó como un instrumento de legitimidad política, al menos discursivamente.

El origen de una ley, desde el contexto de aparición, hasta las y los actores que las impulsan, determina el resultado de su aplicación. La LSPCPG fue propuesta por el gobernador de Jalisco y no fue resultado de la deliberación entre la ciudadanía y las autoridades. No hay evidencia de que la ciudadanía demandara un cambio desde la reforma del 2016, incluso con esa reforma se solicitaban en la misma proporción la activación de

mecanismos de participación ciudadana (trece solicitudes se presentaron a partir de la reforma del año 2016). El origen de la ley fue la autoridad política y su uso ha estado destinado a favorecer las aplicaciones de la autoridad. Por el contrario, las solicitudes surgidas desde abajo o por actores políticos sin afiliación política vinculada con el partido gobernante han sido negadas y la activación no ha sido posible. Los objetivos políticos del gobernador a partir de la ley se han cumplido en alguna medida, aunque no lo suficiente, porque la ciudadanía no ha estado plenamente interesada en participar, esto lo demuestra el nivel bajo de participación de la consulta popular. Por otra parte, los objetivos institucionales de ampliar el espacio de toma de decisiones de la ciudadanía y de garantizar un canal de comunicación para mejorar la representación, no se han conseguido a plenitud. Los espacios ganados por los y las ciudadanas están mediados, motivados o controlados por las autoridades políticas, incluso obstruidos por quienes debieran garantizar la participación ciudadana.

Tomar las calles: la vigencia de las formas autónomas de participación ciudadana

En contraste con las vías institucionales, la participación ciudadana en Jalisco en los últimos tres años se expresa enérgicamente en las calles. Las marchas, manifestaciones y otras modalidades de protesta social han sido instrumentos ciudadanos para influir en la esfera política como medio de comunicación de demandas y, sobre todo, de presión social. Gianfranco Pasquino (2011) define la participación como

[...] ese conjunto de acciones y de conductas que apuntan a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones, así como la misma selección de los detentadores del poder en el sistema político o en cada organización política (p. 70).

Para Pasquino, todo acto de participación política tiene la intención de influir en las decisiones públicas y seleccionar a quienes dirigirán el gobierno. El primer objetivo puede realizarse por diversas formas de participación, manifestaciones, asociaciones, colecta de firmas, etcétera.

Mientras que la segunda se consigue por medio del voto. El mismo autor considera que hay dos tipos de participación: la convencional, como el voto, y la participación no convencional, como las protestas sociales. Sin embargo, Della Porta y Diani (2006) mencionan que esta diferenciación no es precisa para tiempos contemporáneos, donde las protestas se han incrementado y convertido en parte del repertorio de la acción colectiva, particularmente en las democracias occidentales (p. 29). La protesta social es más convencional que las formas institucionales de la participación, entendido *convencional* como lo habitual o tradicional.

En Jalisco, la ciudadanía expresa más demandas e intenta influir más en la esfera política a través de mecanismos de participación no convencionales que convencionales. Incluso, como se discutió en el apartado del itinerario de la participación en el estado, la participación en movimientos sociales y en la sociedad civil ha sido determinante para realizar cambios institucionales en favor del desarrollo democrático.

La ciudadanía que se expresa en las calles, principalmente, son víctimas de algún tipo de injusticia, o se perciben como objeto de algún tipo de agravio moral o económico. Las y los actores que más frecuentemente toman las calles son los familiares de personas desaparecidas o de personas que han sido asesinadas. En el caso de las personas desaparecidas, las madres, esposas, hermanas, y en general mujeres, son la mayoría de las manifestantes. Ellas se han organizado en colectivas, pero también, salen a las calles de forma inmediata cuando sus familiares no son localizados o localizadas. En el caso de las personas que se manifiestan por asesinatos, los familiares salen más a las calles cuando sus parientes son víctimas de feminicidio. Sus demandas se centran en la exigencia de justicia y esclarecimiento de los hechos, incluso buscan recibir medidas de protección frente amenazas de los victimarios. Además, los familiares se manifiestan cuando sus hijos e hijas sufren de alguna injusticia social o política. Por ejemplo, en Jalisco, en abril del 2019, una marcha se realizó para concientizar sobre el asperger y el autismo. Los familiares también se han manifestado frente al desabasto de medicamentos oncológicos dirigidos a atender a niños y niñas con cáncer.

Sin embargo, las familias también se manifiestan para conservar ciertos valores o *statu quo*. En Jalisco, el Frente Nacional de las Familias se ha manifestado en varias ocasiones para buscar que la sociedad res-

pete a la familia tradicional. Asimismo, miembros de la iglesia de la Luz del Mundo, jóvenes principalmente, se manifestaron para pedir que la sociedad tenga una sana convivencia. Los y las trabajadoras de varias instituciones estatales se manifiestan en las calles cuando perciben algún cambio administrativo que vaya en detrimento de sus derechos laborales o aspiren a mejoras en sus salarios. Igualmente, se expresan en las calles trabajadoras y trabajadores de distintos ramos de la industria. Especial atención tienen las manifestaciones durante el confinamiento en el 2020, pues las calles en su mayoría tenían protestas para exigir al gobierno que reabriera las actividades económicas o se repartieran apoyos económicos. Los y las demandantes eran restauranteros, baristas, meseras. Además, durante el confinamiento, se realizaron varias manifestaciones de trabajadores y trabajadoras de la salud; entre otras demandas exigían que se les dieran los insumos necesarios para atender pacientes contagiados con covid-19, y en su momento que la aplicación de vacunas fuera generalizada para todo el personal de primer y segundo nivel de atención de personas contagiadas.

Las mujeres son actrices frecuentes en las calles, ya sea conmemorando ciertas fechas representativas como el 8M o el 25N o para denunciar acoso sexual, feminicidios o violencia política por razón de género. Así, las mujeres también exigen a las autoridades estatales la despenalización del aborto y la paridad de las candidaturas en las elecciones estatales. Distintas colectivas de feministas y grupos de mujeres de diversos partidos políticos, como las Paritaristas, han sido protagonistas de manifestaciones representativas del estado de Jalisco. Los y las vecinas de ciertos espacios han sido también denunciadoras de desperfectos e ineficiencias de la administración de la ciudad. Han sido las protagonistas de las denuncias por daño a espacios naturales de la ciudad como Colomos, la Primavera, y el Parque Resistencia Huentitán. Además, son estas personas de la ciudadanía las que exigieron respuestas frente al desabasto de agua del 2021. Sumado a ello, la vecindad es la identidad que moviliza cuando ciertas obras obstruyen el tránsito cotidiano de sus espacios.

Las manifestaciones también han sido en este periodo usadas por grupos políticos importantes para lograr sus intereses. Por ejemplo, durante las elecciones del 2020-2021, candidatos y candidatas de Morena se manifestaron para exigir que el proceso de aprobación de candidaturas del

IEPC fuera rápido y no redujera el tiempo de campaña. El partido Movimiento Ciudadano organizó una manifestación masiva para hacer pública su “defensa de Jalisco” frente a los intereses del partido Morena, desde la presidencia de la república. La Universidad de Guadalajara se ha manifestado ya en más de 100 ocasiones para exigir el presupuesto asignado para el Museo de Ciencias y que le negó el Gobierno del Estado.

Según lo observado en las manifestaciones en Jalisco durante el periodo 2019-2022, es posible descubrir que las demandas y los ciudadanos y ciudadanas que participan son diversos entre sí, pero sobre todo son distintos frente al tipo de ciudadanía que ha solicitado los mecanismos de participación ciudadana. Esto podría interpretarse como que las calles son más fáciles de tomar que activar un mecanismo institucional, sin embargo, las diferencias entre una y otra forma de participación van más allá de eso. Para empezar, las marchas y manifestaciones y toda forma de protesta social son un recurso más inmediato. Ante problemas tan agraviantes como la desaparición, asesinato o feminicidio de un ser querido, las personas no encuentran forma de presión más pronta e inmediata que una manifestación. Para esas personas, los mecanismos de participación ciudadana no son un medio, pues no atienden las injusticias y demandas que las movilizan. Por otra parte, la ciudadanía que sale a las calles es, frecuentemente, por inconformidad y desconfianza de vías institucionales para la canalización de demandas. Los mecanismos de participación ciudadana aún no son muy conocidos debido a que no han sido utilizados con frecuencia y no han dado resultados importantes para la vida cotidiana de una persona promedio. A pesar de su no institucionalidad formal, las protestas sociales también generan un canal de comunicación entre la ciudadanía y las autoridades políticas, forjan una porción de la representación y con ello son parte del proceso de gobernabilidad democrática.

Conclusiones

El Estado de Jalisco ha encabezado la tendencia nacional hacia la expansión de la participación ciudadana institucionalizada desde 1998, y en los últimos años, con la Ley del Sistema Estatal de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza de 2019, se establece como la entidad fede-

rativa con el mayor número de mecanismos de participación ciudadana reconocidos constitucionalmente, con los requisitos de activación menos demandantes y con órganos ciudadanos de conformación plural para organizar y promover los mecanismos. Estos avances son bienvenidos, la participación ciudadana institucionalizada hace posible la vigilancia ciudadana del poder, la construcción colectiva de políticas públicas más adecuadas a problemáticas locales, la toma de decisiones sobre proyectos y agendas que afectan a diferentes sectores, y constituye en principio espacios innovadores para ejercicios de deliberación en el espacio público.

Sin embargo, los avances institucionales en Jalisco respecto a la participación ciudadana a partir de las reformas del 2019 presentan diversos retos que, de no atenderse, devienen fácilmente en obstáculos a la participación ciudadana. En primer lugar, su adopción a nivel municipal no se ha impulsado de manera homogénea y varios municipios aún no cuentan con un Consejo de Participación Ciudadana y carecen de los reglamentos necesarios para su adecuada implementación. El diseño institucional debe revisarse para atender incertidumbres y vacíos procedimentales, es indispensable establecer claramente las instancias y los tiempos en la recepción, organización y dictaminación de las solicitudes, así como asegurar la autonomía de las mismas en la determinación de procedencia. La asignación transparente de los recursos económicos destinados al sistema de participación actual en todas sus etapas de operación es, asimismo, indispensable para asegurar la operación eficiente de las entidades responsables y en independencia de otros actores e instancias gubernamentales. El diseño de estrategias de promoción de las instituciones participativas no puede limitarse como hasta ahora a campañas informativas sobre los diversos instrumentos disponibles. Su impulso debe desarrollarse sobre la base de las articulaciones entre demandas ciudadanas, organismos de la sociedad civil y gobierno, que son el único caldo de cultivo posible para procurar la continuidad de la activación de ejercicios participativos ciudadanos. Esto significa impulsar en la práctica, y no solo en la norma, una democracia de interacción entre gobierno y ciudadanía capaz de ofrecer canales adecuados para gestionar conflictos, y que otorguen voz efectiva a nuevos grupos y demandas sociales.

La participación institucionalizada experimenta otra serie de retos de naturaleza política y nos dirige a considerar los objetivos y temas que se han visibilizado en ejercicios participativos en los últimos tres años. El

desafío es contrarrestar la colonización de los espacios para la participación ciudadana, esto se ha expresado en la reformulación de mecanismos ciudadanos en instrumentos de legitimación por parte de élites políticas, y también se reconoce en su uso como instrumentos para extender la lucha partidista a otros escenarios institucionales. La promoción de la participación ciudadana para la toma de decisiones o gestión de conflictos cuya solución legal es atribución de otros actores y espacios profundiza los déficits de legitimidad del sistema y reafirma la futilidad de la participación por medios institucionales.

La creciente expresión de demandas ciudadanas en las calles constituye, en sí misma, una forma de participación central a los procesos de democratización que demuestra su vigor en el estado como modalidad de involucramiento ciudadano en la construcción de lo público. Sin embargo, la profundización de reclamos por una mayor justicia social evidencia no solo la vigencia de la participación *bottom-up* como canal privilegiado por la ciudadanía para integrar temas en la discusión pública también ilumina sobre los esfuerzos institucionales para robustecer canales formales de participación, capaces de rearticular ciudadanía y gobierno en soluciones a problemas públicos y en la pluralización de voces y visiones de servicios, han sido insuficientes para responder a los déficits de representación que denuncia la ciudadanía jalisciense.

Referencias

- ALONSO SÁNCHEZ, J. (1992). La irrupción ciudadana. *Revista Renglones*, vol. 23, pp. 47-52. En <https://rei.iteso.mx/handle/11117/1334>
- ALONSO SÁNCHEZ, J. (1996). Jalisco: los problemas de una alternancia. *Frontera Norte*, 8(16), pp. 81-102. En <https://fronteranorte.colef.mx/index.php/fronteranorte/article/view/1476>
- ANNUNZIATA, R. (2017). Recall, Political Representation, and Citizen Participation: Reflections Based on the Latin American Experience. En S. Ruth-Lovell, Y. Welp y L. Whitehead (eds.), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century* (pp. 99-120). Colchester. ECPR Press.
- ARISTA, L. (18 de octubre de 2021). Consulta sobre el Pacto Fiscal en Jalisco, un fin más político que económico. *Expansión Política*. En <https://bit.ly/3bDovik>

- ATILANO MORALES, J. (2013). Voto nulo en Jalisco. Causas, construcción y resultado en el proceso electoral de julio de 2009. *Espiral*, 20(56), pp. 107-134. En <https://www.redalyc.org/pdf/138/13827198004.pdf>
- CORTÉS GUARDADO, M. A. y Ortiz Barba, I. (2007). Jalisco: democracia electoral con déficit de legitimidad política. *Espiral*, 13(38), pp. 45-80. En <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v13n38/v13n38a2.pdf>
- DELLA PORTA, D. y Diani, M. (2006). *Social Movements. An Introduction*. Chichester. Blackwell Publishing.
- GARCÍA LÓPEZ, F. (30 de mayo de 2022). Aprueban revisión de pacto fiscal en Congreso de Jalisco; diputado del Distrito xv votó a favor. *UDG TV*. En <https://bit.ly/3OzaaVh>
- Gobierno del Estado de Jalisco (29 de marzo de 2021). Instala Enrique Alfaro Consejo de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza de Jalisco; iniciará con la tarea de dar seguimiento a la propuesta de consulta pública del pacto fiscal. En <https://bit.ly/3ugh5L1>
- HERRERA, L. (23 de diciembre de 2021). Consulta del Pacto Fiscal de Jalisco, lo que viene. *Reporte Índigo*. En <https://bit.ly/3Abmh6D>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (s. f). Histórico de mecanismos en Jalisco. En <https://bit.ly/3PgEfJh>
- JAIME OLIVER, L. A. (2021). Mecanismos de participación ciudadana en Jalisco: ¿mayor apertura democrática?. En M. Pérez Vega (coord.), *Mecanismos de participación ciudadana en México: Problemas, avances y aprendizajes*. Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León. En <https://www.ceenl.mx/archivos/20210908/MecanismosdeParticipacionCiudadana.pdf>
- PASQUINO, G. (2014). *Nuevo curso de ciencia política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PLANTER PÉREZ, K. A. (2010). Plebiscito, referéndum e iniciativa popular. En H. R. Solís Gadea y K. A. Planter Pérez (coords.), *Jalisco en el mundo contemporáneo. Aportaciones para una enciclopedia de la época* (pp. 521-535). Tomo II. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- RAMÍREZ SAINZ, J. M. (2002). *Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México*. Guadalajara: ITESO.
- SANTOS, J. (17 de junio de 2022). Gobernador de Jalisco firma decreto para revisar Pacto Fiscal cada 6 años. *La Jornada*. En <https://bit.ly/3NEEOXu>
- SCHNEIDER, C. y Welp, Y. (2015). Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista*

- Mexicana de Ciencias Políticas*, 60(224), pp. 15-44. En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So185-19182015000200015
- SERDÜLT, U. y Welp, Y. (2012). Direct Democracy Upside Down. *Taiwan Journal of Democracy*, 8(1), pp. 69-92. En <http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/publication/journal/djo801/004.pdf>
- SORIA ROMO, R. y Ojeda Castro, M. (2020). Participación ciudadana y democracia directa en municipios de Jalisco y Sinaloa, México, 2008-2018. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, 21, pp. 29-59. En <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100029>
- SORIA ROMO, R. y Sánchez Alvarado, A. K. (2016). Mecanismos de democracia directa en Jalisco, México: entre la contención, la simulación y la manipulación ciudadana. Cuatro estudios de caso. *Revista Telos*, 18(1), pp. 39-59. En <http://ojs.urbe.edu/index.php/telos/article/view/780/706>
- ZOVATTO GARETTO, D. (2014). Las instituciones de la democracia directa. En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto (eds.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 13-70). México. UNAM. En <https://archivos.juridicas.UNAM.mx/www/bjv/libros/8/3717/3.pdf>

Leyes y decretos

- Gobierno del Estado de Jalisco (2004). Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor del Estado de Jalisco. México. En <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20para%20el%20Desarrollo%20Integral%20del%20Adulto%20Mayor%20del%20Estado%20de%20Jalisco%20VIGENTE.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2008). Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. México. En https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/C%C3%B3digo%20Electoral%20y%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20del%20Estado%20de%20Jalisco_o.pdf
- Gobierno del Estado de Jalisco (2009). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 4° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Jalisco; y 228 del código penal para esta misma en-

tividad. México. En <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretos/decretos/Decretos%20LVIII/Decreto%2022631.pdf>
Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. México. En https://participa.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2020/12/Ley_del_Sistema_de_Participacion%CC%81n_Ciudadana_y_Popular_para_la_Gobernanza.pdf

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

Carlos Aguirre Arias

Introducción

La democracia no se entiende sin la participación ciudadana, parafraseando al gran filósofo político mexicano, Carlos Pereira (2012). La democracia es siempre participativa, es por ello que, cuando se habla o se escribe sobre la consolidación democrática, uno de los enfoques que se deben analizar es la calidad de la participación ciudadana.

Con la alternancia partidista que vivió Jalisco en 2018, Movimiento Ciudadano fue el primer partido en gobernar el estado bajo estatutos partidistas socialdemócratas, por lo que el análisis de la participación ciudadana cobra mayor relevancia en el estado. La hipótesis nos hace pensar que la socialdemocracia es una ideología que privilegia la participación ciudadana, por lo tanto, este artículo pretende analizar el incentivo de la participación ciudadana desde las instituciones y el nivel de participación fuera de ellas.

Tipos de participación ciudadana

Para poder analizar el estado que guarda la participación ciudadana en Jalisco, tomaremos como referencia la esquematización teórica que realiza Rocío Annunziata (2020) sobre esta misma:

Cuadro 23.1. Tipos de participación ciudadana

Tipo de participación	Mecanismos intermitentes	Mecanismos permanentes
Institucionalizada	Voto Mecanismos de democracia directa	Instituciones participativas
No institucionalizada	Protestas/movilizaciones Peticiónes a las autoridades	Organizaciones de la sociedad civil

Fuente: elaboración propia con información de Annunziata, 2020.

Este apartado pretende ofrecer definiciones teóricas tomando como referencia a Annunziata, para con ese marco, exponer el estado que guarda cada uno de los tipos de participación en Jalisco. En cada uno de los tipos de participación se encontrarán las definiciones, que en algunas ocasiones podrán parecer similares, pero tienen características particulares que las diferencian.

Participación institucionalizada

Estos son aquellos mecanismos que cuentan con un nivel alto de institucionalización y son convocadas por el gobierno y las autoridades, lo que se conoce como participación de arriba hacia abajo:

Esto quiere decir que se trata de formas de participación “de arriba hacia abajo” o *top-down* (mientras que las protestas, la acción colectiva contenciosa, los movimientos sociales, serían “de abajo hacia arriba” o *bottom-up*). En palabras del investigador Rémi Lefebvre, son formas de participación “otorgadas” y no “conquistadas” por la ciudadanía (Annunziata, 2020).

En esta clasificación se consideran dos tipos de mecanismos: los intermitentes (que ocurren cada determinado tiempo como las elecciones cada tres años o cuando el contexto lo requiere como las manifestaciones) y los permanentes.

Mecanismos intermitentes (de presencia esporádica)

Voto. Participación electoral 2018 vs 2021. Debates y ciudadanía

El voto es el máximo mecanismo de participación ciudadana en una democracia, es aquel mediante el cual la ciudadanía elige a sus gobernantes de manera pacífica; garantiza la democracia. Sin la participación electoral no podríamos hablar de democracia. Se considera intermitente porque ocurre cada tres años y no de manera permanente. En el caso particular de Jalisco, estos son los datos de la participación:

Elección	% de participación
2012	64.2
2015	50.6
2018	58.5
2021	47.5

Fuente: elaboración propia con datos del Tablero Electoral del IEPC Jalisco.

Como es evidente, el nivel de participación electoral en los últimos dos procesos electorales en Jalisco han sido los más bajos en los últimos cuatro procesos electorales, y observando todos los procesos electorales desde 1995, serían también los más bajos. Por lo que, sin duda, es un dato relevante y de urgente atención.

En relación al nivel de participación electoral, podemos tomar como dato interesante los ejercicios de debate realizados en los últimos procesos electorales, sobre todo los organizados por la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y organismos empresariales. Es pertinente destacar el ejercicio “Debates Ciudadanos”, convocados por Coparmex en 2018, pero que no volvió a suceder en el caso de las elecciones locales 2021, aunque en estas últimas sí existió un esfuerzo emanado de la ciudadanía para convocar a debatir a las candidaturas y que fue organizado por las Federación de Estudiantes Univer-

sitarios de la Universidad de Guadalajara, lo que refleja un nivel de exigencia desde la ciudadanía para informarse sobre las campañas electorales.

Mecanismos de democracia directa

De acuerdo con Juan Manuel Ramírez Sáiz (2013), los mecanismos de participación ciudadana son

los medios o recursos a través de los cuales la participación ciudadana institucionalizada puede llevarse a cabo [...] unos están relacionados con la consulta pública a los ciudadanos y otros son específicos de la fase del diseño de las políticas sociales.

David Altman (2022) plantea como mecanismos de democracia directa como “un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas, son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal; la finalidad es la participación ciudadana para la toma de decisiones”. Se consideran intermitentes porque suceden esporádicamente cuando la ciudadanía lo solicita o cuando autoridades lo convocan.

Nueva Ley de Participación Ciudadana

Estos mecanismos están regulados en Jalisco desde 1995, pero en 2019 se creó un nuevo marco normativo denominado: Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza en el Estado de Jalisco (LSPCPGEJ), dicha norma regula los mecanismos de democracia directa y separa esa regulación del Código Electoral. Entre las particularidades de la norma se destacan las siguientes:

1. Creación del Sistema de Participación Ciudadana
Se crea el Consejo Estatal de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco con la participación de distintas instituciones como el IEPC Jalisco y la Secretaría de Participación

Ciudadana, siendo esta última la encargada de la secretaría ejecutiva de dicho consejo.

Se otorgó atribución de declarar procedencia de solicitudes de mecanismos de participación ciudadana a consejos municipales y consejo estatal; se quita dicha atribución a IEPC Jalisco en los mecanismos de democracia directa, que implican la emisión de un voto u opinión.

Se quitaron atribuciones al IEPC en materia de consulta popular para entregarlas al consejo.

Se establecieron mecanismos de democracia directa (referéndum, plebiscito, iniciativa ciudadana, ratificación constitucional, revocación de mandato, ratificación de mandato y consulta popular) y de gobernanza (planeación participativa, asamblea popular, proyecto social y presupuesto participativo), entre otros.

Si bien el marco normativo establece la ciudadanización a través de un Consejo Ciudadano, esto no garantiza la imparcialidad y legalidad con que deben conducirse dichas decisiones, sobre todo la declaración de procedencia y contraviene lo establecido con la Constitución federal, donde dichos mecanismos son completamente atribución de los organismos públicos locales electorales.

2. Solicitudes de mecanismos de democracia directa

En Jalisco, se han presentado en total 66 solicitudes de mecanismos de participación ciudadana, doce antes de la reforma de 2016, 46 después de la reforma de 2016, y siete después de la reforma de 2019, para el caso, analizaremos las ocho presentadas después de la reforma de 2019.

Cuadro 23.3. Solicitudes de mecanismos de participación ciudadana realizadas después de la reforma de 2019, tanto a nivel estatal como municipal

Objetivo solicitud	Fecha solicitud	Resolución de solicitud
Ciudadanía solicita consulta popular respecto al incremento de la tarifa del transporte público.	1 de agosto de 2019	No se atendió porque el Consejo Estatal es el único facultado en materia de Consulta Popular y aún no estaba instalado.

Cuadro 23.3. Solicitudes de mecanismos de participación ciudadana realizadas después de la reforma de 2019, tanto a nivel estatal como municipal

Objetivo solicitud	Fecha solicitud	Resolución de solicitud
Ciudadanía solicita plebiscito municipal respecto a la donación de terreno a la Universidad de Guadalajara por parte del ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque.	9 de agosto de 2019	Se declaró improcedente por el Consejo Municipal y se confirmó por autoridades jurisdiccionales.
Ciudadanía solicita consulta popular respecto a la aprobación de tarifas técnicas del transporte.	22 de agosto 2019	No se atendió porque el Consejo Estatal es el único facultado en materia de Consulta Popular y aún no estaba instalado.
Ciudadanía solicita plebiscito municipal respecto a la desincorporación de propiedad municipal en Plaza Arcos.	23 diciembre 2019	Se declaró improcedente por Consejo Municipal.
Ciudadanía solicita iniciativa ciudadana estatal relativa a la designación de cargos públicos.	30 julio 2020	Cumple con todos los requisitos y se declaró procedente por el Consejo Estatal.
Gobernador solicita consulta popular sobre la revisión del pacto fiscal.	6 marzo 2021	Se declara procedente por el Consejo Estatal de Participación Ciudadana.
Se solicita referéndum municipal sobre la designación de delegados en Tlajomulco de Zúñiga.	25 febrero 2022	IEPC declara que solicitud no es materia de mecanismos de participación ciudadana porque se refiere al nombramiento de servidores públicos.

Fuente: elaboración propia con datos del IEPC Jalisco.

Como se muestra en el cuadro 23.3, si bien, se han presentado diversas solicitudes de mecanismos, es evidente que el modelo de legislación que entrega la atribución de procedencia a los consejos de participación ciudadana no se ha traducido en la activación de los mismos ni se garantiza la imparcialidad de dichas resoluciones, ya que dichos consejeros son nombrados por el pleno del ayuntamiento.

3. Consulta popular sobre la revisión del pacto fiscal
La consulta popular es el mecanismo mediante el cual los habitantes del Estado, un municipio o demarcación territorial expresan sus opi-

niones respecto a temas de carácter público o impacto social que son consultados por la autoridad correspondiente (LSPCPGEJ, artículo 97).

Por primera vez se organizó un mecanismo de democracia directa a nivel estatal y fue la consulta popular estatal. El IEPC Jalisco, a petición del Consejo de Participación Ciudadana, fue el encargado de organizarla, ya que la norma establece que es este último el facultado para dicha actividad. La legislación local establece que los menores de edad pueden participar en el mecanismo de consulta popular, por lo que después de diversas determinaciones y reuniones del IEPC Jalisco y del Consejo Estatal se establecieron dos preguntas para la consulta:

- » Mayores de edad:
 - ¿Estás de acuerdo en que cada seis años, se revisen los términos de la Coordinación Fiscal y la manera en que la Federación distribuye los impuestos, para que se decida si Jalisco se mantiene o se sale del Pacto Fiscal?
- » Menores de edad, siete - diecisiete años:
 - ¿Estás de acuerdo en que se revise cada seis años, la manera en que se reparte el dinero de los impuestos que recaba la Federación, para que Jalisco decida si quiere seguir formando parte del Pacto Fiscal?

Los resultados de la consulta fueron los siguientes: 388 816 participaciones de personas mayores de edad, lo que significa el 6.4% de la lista nominal. Se requería el 33% de participación, por lo cual la opinión fue no vinculante. De ese resultado, el 94.6% fue por el “sí”, y el 5.21% por el “no”. En cuanto a las personas menores de edad, fueron 61 132 participaciones. El 94.6% por el “sí” y el 5.33% por el “no”.

Aunque el resultado fue no vinculante, hay varios aspectos y áreas de oportunidad a destacar. En cuanto a los aspectos positivos son:

- » Se utilizó urna electrónica para garantizar la opinión y se consolidó como mecanismo garante de certeza electoral.
- » El IEPC Jalisco estableció mecanismos para emitir opinión informada: debates en medios públicos, micrositio y campaña de difusión y promoción.
- » Se incluyeron a los menores de edad en ejercicios trascendentales de participación y no solo en ejercicios pedagógicos, como la Consulta Infantil y Juvenil organizada por el INE.

- En cuanto a las áreas de oportunidad o mejora:
- » Garantía de certeza e imparcialidad en la toma de decisiones de procedimiento tomadas por el Consejo Estatal de Participación Ciudadana.
 - » Certeza en los mecanismos de seguridad para la participación de menores de edad.
 - » Regulación sobre la propaganda gubernamental y difusión por distintos actores públicos.
 - » Está pendiente el debate sobre el porcentaje de participación para que los ejercicios resulten vinculantes.
4. Consulta popular municipal: Caso Etzatlán
- Como el marco normativo lo estableció desde 2019, el IEPC Jalisco no tiene facultades sobre la consulta popular, por lo que los municipios, a través de sus Consejos Municipales, pueden organizarlas, ese fue el caso del municipio de Etzatlán, que de manera *sui géneris*, en la administración 2018-2021 organizaron cuatro consultas populares que versaron sobre temas de interés local, que fueron los siguientes:
- » Consulta popular sobre la regulación de cohetes, determinando que el horario más conveniente es de ocho a diez de la noche, con 614 participaciones, y que la cantidad adecuada de quema es de 0 a 300 cohetes.
 - » Consulta popular sobre motivo escultórico en la glorieta de la entrada del municipio, quedando como nombre “Escultura de la garza”, con 1 192 participaciones.
 - » Consulta popular sobre el nombre del mercado municipal, determinando como nombre “Las Garzas”, con la opinión mayoritaria de 1 028 personas.
 - » Consulta popular sobre la designación de presupuesto de obra Villa Sub-20.

Además de esta consulta, tuvieron ejercicios de presupuesto participativo, sin duda, es un dato particular que destaca sobre los demás municipios en cuanto a la promoción de mecanismos de democracia directa.

Como se pudo observar en este apartado, si bien se vivió la aprobación de una iniciativa ciudadana, solicitada por la ciudadanía y la orga-

nización de una consulta popular, solicitada por la autoridad, hay áreas de oportunidad. Además, se pudo observar que desde los Consejos Municipales no hay la suficiente imparcialidad para determinar procedentes las solicitudes presentadas por la ciudadanía, aunque el caso Etzatlán da ciertas pistas sobre cómo es la cercanía de los mecanismos en cuanto a las temáticas de interés y el desarrollo de la participación desde los municipios.

Mecanismos permanentes

Este tipo de mecanismos son los que están establecidos de manera permanente en la legislación o por las instituciones.

Instituciones participativas

Las instituciones participativas son instituciones diseñadas con el único fin de que la ciudadanía participe, es una política pública que tiene ese fin. Si bien hay algunos mecanismos de democracia directa que podrían parecer instituciones participativas, no lo son, porque su fin es el de aumentar la participación ciudadana; así lo define Avritzer, a quien se le acuñó el término: “Entendemos por instituciones participativas formas diferenciadas de incorporación de ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas” (2014).

En el caso de Jalisco, según la legislación y la práctica podemos considerar que se presentan las siguientes instituciones participativas, de carácter permanente por norma y política:

- Presupuesto participativo.
- Consejos de Participación Ciudadana.
- Planeación participativa.
- Comité de participación social.
- Asambleas populares.
- Otros mecanismos de gobernanza establecidos.

Presupuesto participativo 2018-2021

El presupuesto participativo es el mecanismo de participación mediante el cual los habitantes del Estado definen el destino de un porcentaje de los recursos públicos, para lo cual el Gobierno del Estado proyecta anualmente en el presupuesto de egresos una partida equivalente al menos al 15% del presupuesto destinado para inversión pública (LSPCPGEJ, artículo 105).

Este mecanismo, además de tener su dimensión estatal, también tiene su dimensión municipal, de hecho, aunque la legislación establece que existe un ejercicio de presupuesto participativo estatal, este no se ha realizado en los años de 2019, 2020 y 2021. Por lo que, sin duda, es un pendiente en la participación ciudadana rumbo a la segunda parte del sexenio. En cambio, a nivel municipal sí se ha realizado dicho ejercicio en algunos municipios como: Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga y Etzatlán.

Estos espacios de participación tienen algunas críticas que podemos revisar desde la teoría propuesta por Annunziata (2020):

- El modelo normativo del presupuesto participativo, que establece este ejercicio como uno de redistribución y con espacios amplios de deliberación, es lejano al modelo en Jalisco.
- En general, faltan mayores mecanismos de participación y deliberación.
- No existe seguimiento de rendición de cuentas.
- El modelo de Jalisco no considera como primordial una redistribución económica, incluso su modelo pudiera alimentar una desigualdad al darle prioridad a la participación de los propietarios de bienes, no incluye tampoco la segmentación territorial o temática.
- Es positivo que este ejercicio se implemente en otros municipios y se modifiquen y actualicen las normativas vigentes, sin embargo, aún tiene que sufrir ciertas modificaciones para acercarse al modelo normativo ideal.

Algo muy positivo a señalar es la continua realización de estos ejercicios desde 2011, porque, como afirma (Pateman, 1970), solo se enseña a participar participando. La continuidad de estos ejercicios es fundamental, su aporte es esencial para construir más y mejores instituciones participativas y normativas para hacerla realidad en el estado de Jalisco, en particular, para acercarse al modelo normativo-ideal del presupuesto participativo al modelo de Jalisco.

Consejos de participación, CPS y Gobierno Abierto

Los Consejos de Participación Ciudadana y el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción, son espacios colegiados conformados por ciudadanos y ciudadanas, integrados en su mayoría por un procedimiento de convocatoria pública diseñados para que la ciudadanía participe en diferentes temáticas y niveles de gobierno.

Según la plataforma del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco, “Participa Local”, a nivel estatal se cuentan con 55 Consejos de Participación Ciudadana, además del Comité de Participación Social del Sistema Anticorrupción, por lo que serían 56 consejos.

A nivel municipal, la misma plataforma da cuenta de la presencia de Consejos Municipales de Participación Ciudadana en 120 municipios del estado.

Aunque el dato cuantitativo es relevante y pareciera que estos espacios son una práctica positiva a considerar en el fomento a la participación ciudadana en el estado. Es importante destacar diversas cualidades de los consejos que nos permitan tener un balance más preciso de los mismos y algunos datos de contexto.

El Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción recibió diversos ataques mediáticos y recortes presupuestales (Universidad de Guadalajara, 2021), lo que se traduce en poco incentivo a la participación.

Los Consejos Municipales son nombrados por el Ayuntamiento, lo que no garantiza imparcialidad.

El Consejo Estatal de Participación Ciudadana es nombrado vía insculación, lo que no garantiza la profesionalización.

No existen canales de sanción y rendición de cuentas que obliguen a las autoridades a acatar las decisiones de los Consejos de Participación.

No existe garantía de la participación mayoritaria de la ciudadanía en algunos consejos estatales como el Comité de Fomento y Participación de las OSC en Jalisco.

Además de estos espacios, es preciso señalar la continuidad del Secretariado Técnico de Gobierno Abierto (ITEI, s.f.), que han implementado tres planes de acción, se deben consolidar los canales de seguimiento y rendición de cuentas por parte de los poderes y los compromisos asumidos.

Participación no institucionalizada

Son aquellos mecanismos que no se desarrollan provocados por el Estado y no tienen un nivel de institucionalización; también se les relaciona con mecanismos de participación generados de abajo hacia arriba, es decir, desde la ciudadanía hacia el gobierno y sus instituciones.

Mecanismos intermitentes (de presencia esporádica)

Son aquellas acciones que se realizan en las calles o plazas públicas, considerando movilización de las y los habitantes de un lugar determinado con el objetivo de exigir algún derecho disminuido por alguna acción o ausencia del Estado. Se consideran intermitentes porque no se encuentran permanentes, sino cuando son convocadas por la ciudadanía o por contexto social y político. En Jalisco, durante el periodo de 2018 a 2021, podemos dar cuenta de las siguientes movilizaciones:

- 8M. En pro de la igualdad, contra la violencia en contra de las mujeres, por los derechos de las mujeres, se llevaron a cabo manifestaciones anuales con una participación de aproximadamente 15 000 asistentes y saldo blanco (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).
- Desapariciones. Sin duda las movilizaciones por las personas desaparecidas son el movimiento que ha marcado las calles de Jalisco por el alza de personas desaparecidas y la continua presencia en la opinión pública. Sin embargo, en el periodo 2018-2021 se debe destacar la mala gestión por parte del cuerpo de seguridad de la manifestación contra desaparecidos en junio de 2020 (Torres, 2020, 5 de junio), algunos medios de comunicación lo han calificado como el “Halconazo Tapatío”. Si bien es cierto que diversas instituciones implementaron acciones para atender la crisis, la actuación del cuerpo de seguridad no fue la correcta en la atención de una manifestación.
- FEU-Universidad de Guadalajara. La Federación de Estudiantes Universitarios se ha manifestado en diversas ocasiones por diversas causas: ocupación de parques; construcción de obras; asesinato de estudiantes; disputa política con Gobierno del Estado; desapareci-

dos; entre otras. Dichas marchas se desarrollaron con saldo blanco y demuestran la activación estudiantil en el estado.

- Grupos de interés. Otros grupos de interés que se han manifestado en Jalisco en menor cantidad de personas frente al Congreso de Jalisco o alguna institución son:
 - a) Ambientalistas para reparar daño ambiental.
 - b) Ciudadanos exigiendo revocación de mandato.
 - c) Pacientes renales.
 - d) Trabajadores del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco (IPEJAL).
 - e) Grupos feministas proaborto.
 - f) Colectivos LGBTI+ a favor del matrimonio igualitario.
 - g) Ciudadanos contra la verificación vehicular.
 - h) Activistas contra la eliminación de Instituto de las Mujeres.
 - i) Policías por sus derechos laborales.
 - j) Manifestaciones por la falta de agua.
 - k) Estudiantes en defensa de la autonomía universitaria.

Como queda evidenciado, es urgente establecer protocolos de seguridad para que lo que ocurrió en las manifestaciones de junio 2020 no quede con un señalamiento negativo y no se repita. También es cierto que la múltiple presencia de grupos manifestantes en el estado es reflejo de que este tipo de mecanismos en Jalisco son utilizados con frecuencia y que hay un ecosistema social y político que lo permite. Lo que este artículo no presenta es la efectividad y resultados de esos ejercicios.

Mecanismos permanentes

Organizaciones de la sociedad civil

Desde la visión de Serna y Monsiváis (2006) estas son:

Formas de agregación de intereses comunes en asociaciones sociales, sean de carácter formal o informal, contestatario o conservador, prosistema o antisistema, nacionales o internacionales, las agrupaciones y organizaciones sociales constituyen el entramado asociativo de la sociedad civil.

Se consideran permanentes debido a la normativa que las regula y el registro que realizan, su actividad no es coyuntural, sino estable.

En ese sentido, en Jalisco podemos tener dos datos concretos para hablar del estado de las organizaciones de la sociedad civil: el primero, el dato de las OSC con registro y donatarias autorizadas; y, el segundo, el presupuesto destinado para las mismas. Cabe hacer la precisión, que las Organizaciones de la Sociedad Civil no son unívocas y con una sola causa; para hablar del tercer sector debemos hablar de las OSC de carácter asistencial, las *think tank*, las fortalecedoras o las de incidencia pública. Pero el análisis particular de cada categoría es materia de otra publicación.

Cuadro 23.4 Presupuesto para OSC. Partida coinversión social/apoyo OSC

Año	Presupuesto
2018	69.9 mdp
2019	62.5 mdp
2020	87.7 mdp
2021	42.7 mdp
2022	67.5 mdp

Fuente: elaboración propia con datos del presupuesto de egresos del Sistema de Asistencia Social.

Como se puede observar, si bien hubo un año de incremento considerable en 2020, en 2021 decreció la partida de apoyo a OSC, que en 2022 presenta un incremento. Aunque si bien esa partida es fundamental, y se destina en particular a las OSC de carácter asistencia, se debe considerar otros programas de fomento y coinversión con OSC que se llevan a cabo, por ejemplo, por la Secretaría de Igualdad Sustantiva o la Dirección de Personas con Discapacidad. Aunque sí se destina presupuesto, vale la pena debatir si es suficiente, esto en comparación con otros programas. Por ejemplo, en 2022 se agregaría a esos 67.5 millones de pesos, 24 millones de pesos del programa Barrios de Paz, y 25 millones de pesos de Asociaciones por la Igualdad; lo que sumaría para las OSC en 2022, 116 500 000 de pesos.

Cuadro 23.5. OSC con registro en Jalisco

Año	OSC con registro INDESOL	OSC con registro en SSAS
2019	1 086	1 144
2020	1 642	1 161
2021	1 678	1 188

Fuente: elaboración propia con datos del registro nacional de OSC.

En cuanto al número de OSC con registro en Jalisco, es evidente que en este rubro no ha habido un incremento, pero tampoco ha existido un decremento claro, considerando que la pandemia fue un factor fundamental para la vida de las OSC en Jalisco y en México. En cuanto las temáticas atendidas por las OSC, registradas por la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) en el año 2021, son: bienestar social (484); asistencia infantil (105); educación (105); gerontología (87); rehabilitación y educación especial (245); servicios médicos (145); ambiental (17) (Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 2022).

En este apartado, resulta relevante destacar el trabajo del Comité de Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (2020) y el Consejo de Asistencia Social (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021), dos organismos establecidos en las normas estatales cuyo propósito es proponer políticas públicas para el fomento de las organizaciones de la sociedad civil en el estado, y al observar actas y documentación publicada de cada consejo, es evidente el enfoque de gobernanza que han adoptado en pro de las OSC en Jalisco. En cuanto a estos canales de participación y las OSC en Jalisco, el balance resulta positivo. Muestra de ello es el reporte del Informe Nacional de Fomento a las OSC, realizado por Pablo González (2022), donde Jalisco es considerado como el estado de la república que tiene mejor marco normativo e institucional para fomentar la participación de las OSC.

Reflexiones y balance final

Para terminar, no podemos hablar de un primer balance positivo o negativo en materia de participación ciudadana, considerando todos los tipos y niveles de participación en el estado, todas estas lecturas deben darse

con el matiz de que existen áreas de oportunidad y políticas de fomento a la participación que destacar. Por lo tanto, en cuanto a la participación ciudadana, el saldo es balanceado.

A manera de propuestas se plantea un listado de conclusiones en cada tipo de participación y mecanismo, de acuerdo a la información expuesta en las secciones anteriores.

1. Participación institucionalizada: voto.
 - » La participación electoral ha disminuido, por lo que debe enfocarse en el diseño de políticas innovadoras para incentivarla.
2. Participación institucionalizada: instituciones participativas.
 - » Hay áreas de oportunidad en el ejercicio del presupuesto participativo estatal.
 - » En cuanto a los consejos de participación, se debe atender los mecanismos que garanticen imparcialidad y garantía de la participación ciudadana.
 - » Se deben proteger avances en diversos consejos y comités como el del Sistema Anticorrupción.
3. Participación institucionalizada: mecanismos de democracia directa.
 - » Han existido casos exitosos a nivel municipal y estatal, sin embargo deben modificarse los marcos normativos para que los consejos municipales sean garantistas del derecho.
4. Participación no institucionalizada: protestas, movilizaciones, peticiones a las autoridades.
 - » Existe un ecosistema que permite las manifestaciones, pero deben atenderse los protocolos de seguridad para no repetir el caso de junio 2020.
5. Participación no institucionalizada: organizaciones de la sociedad civil.
 - » Hay programas de apoyo establecidos en el presupuesto y debe aumentar la perspectiva de fomento y fortalecimiento desde el gobierno.
 - » Existe buen nivel de participación en consejos garantes del fomento y participación de OSC.

Como se observa, si bien en ciertos tipos de participación y mecanismos se pueden identificar avances y ecosistemas favorables para la participación, en otros se consideran agendas pendientes y relevantes para el

avance de la participación ciudadana en el estado. En ese tenor, se deben atender las áreas de oportunidad para mejorar el nivel de participación ciudadana y el impacto que esta puede tener en la vida pública del Estado.

Cabe destacar que el presente artículo ofrece una fotografía de un momento y un lugar, parcial, que puede obviar otras formas de participación presentadas en el Estado como el litigio estratégico, sin embargo, plantea una radiografía mínima en un lapso. Este texto deberá ser ampliado, actualizado, comentado y debatido, lo que busca es provocar ese debate para mejorar el marco normativo y las políticas públicas que incentiven la participación de la ciudadanía desde los organismos públicos, y provocar una ruta de incidencia para la ciudadanía interesada en participar.

Referencias

- ALTMAN, D. (2022). *Conferencia de verano IEPC Jalisco: Innovaciones democráticas: abriendo horizontes, moderando expectativas*. Guadalajara. Tecnológico de Monterrey.
- ANNUNZIATA, R. (2020). *Curso Instituciones Participativas en América Latina. ¿Qué son las Instituciones Participativas?* Buenos Aires. FLACSO.
- AVRITZER, L. (2014). *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires. Prometeo.
- Comité para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Jalisco (2020). Sobre el Comité OSC Jalisco. OSC Jalisco. En <http://oscjalisco.org>
- Coparmex (2018). Debates Ciudadanos 2018: Esto pasó en el debate de Guadalajara. En <https://coparmex.org.mx/debates-ciudadanos-2018-esto-paso-en-el-debate-de-guadalajara>
- GONZÁLEZ ULLOA, P. (10 de marzo de 2022). Reporte del Índice de Fomento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Articulación Ciudadana Para la Equidad y Desarrollo A. C. México. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*.
- ITEI (s. f). Tablero de Monitoreo. Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco. En <http://micrositios.ITEI.org.mx/tablero-de-monitoreo/>
- PATEMAN, C. (1970). *Participación y Teoría Democrática*. Buenos Aires. Prometeo.
- PEREIRA, C. (2012). *Sobre la democracia. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Jalisco*. México.

- RAMÍREZ SÁIZ, J. M. (2013). *Formas de participación ciudadana*. IEPC Jalisco.
- SERNA, G. y Monsiváis, A. (2006). Investigar el Tercer Sector. En *El Tercer Sector en México: perspectivas de investigación*. México: CEMEFI/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- TORRES, A. (5 de junio de 2021). 5 de Junio, no olvidamos, ni perdonamos: instalan memorial a un año del “Halconazo Tapatío”. *Zona Docs. Periodismo en Resistencia*. En <https://www.zonadocs.mx/2021/06/05/5-de-junio-no-olvidamos-ni-perdonamos-instalan-memorial-a-un-ano-del-halconazo-tapatio/>
- Universidad de Guadalajara (1 septiembre de 2021). Congreso de Jalisco avala extinguir sueldos al Comité de Participación Social Anticorrupción. En <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/congreso-de-jalisco-avala-extinguir-sueldos-al-comite-de-participacion-social-anticorrupcion>

24. Poder y autoridad en la educación superior: las universidades como actores políticos

Adrián Acosta Silva

La gran tarea en el estudio de toda forma de vida social es el análisis de estos grupos, que es mucho más que una clasificación.

Cuando los grupos se definen adecuadamente, todo está definido.

Y cuando digo todo, me refiero a todas y cada una de las cosas.

F. Bentley

En el campo político de la educación superior, los primeros tres años del gobierno de Enrique Alfaro Ramírez en Jalisco se caracterizaron por las relaciones de cooperación y conflicto con las autoridades formales y liderazgos fácticos de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Esas relaciones no surgen en el vacío; están pobladas por condiciones, historias y trayectorias que marcan a la educación superior jalisciense como un espacio de tensiones políticas y de producción de políticas, en el cual no solo participa la UdeG, aunque esta institución sea uno de sus protagonistas centrales. Explorar las características de este sector, el perfil de sus actores y comportamientos durante la primera mitad del gobierno alfarista es el propósito general de estas notas.

Dos son las premisas básicas de este esfuerzo exploratorio. La primera es el reconocimiento del carácter extraordinariamente complejo del campo político de la educación superior, es decir, de los actores, procesos y relaciones que intervienen en la organización de los intereses, la negociación de los conflictos y la producción de acuerdos en este sector. La segunda premisa es que, a nivel estatal, la configuración del sector se expresa en un orden político-institucional más que en un sistema coherente

y coordinado de acciones entre instituciones, agencias gubernamentales y actores relevantes. Ambas premisas confluyen en la hipótesis de que la construcción de ese orden es la expresión de una lucha por el poder y la autoridad entre diversas legitimidades institucionales, que se traduce en cambiantes relaciones de cooperación y conflicto entre el gobierno estatal y las organizaciones públicas y privadas de educación superior en Jalisco.

El argumento central es que el gobierno alfarista no tiene una política clara de educación superior, sino un conjunto de creencias firmes, ideas vagas e intuiciones difusas basadas en las retóricas del emprendurismo y la innovación como soluciones de los problemas educativos del sector. No es una característica exclusiva de este gobierno, sino un patrón transexenal de comportamiento gubernamental estatal que se aleja de los intentos de gobernanza del sector privado, y que concentra sus acciones en las escuelas, universidades e institutos tecnológicos públicos no autónomos. Con el principal actor del sector —la UdeG—, se han establecido relaciones de carácter político, centradas en la negociación y distribución de los presupuestos públicos anuales. El resultado es la coexistencia de tres tipos de gobernanza en la educación superior jalisciense: una gobernanza burocrática, centrada en las instituciones de educación superior (IES) públicas no autónomas; una gobernanza política, relacionada con la UdeG, y una gobernanza corporativa, correspondiente a las IES privadas.

La naturaleza de la bestia

En las sociedades contemporáneas, las IES juegan un papel destacado como actores culturales, políticos y socioeconómicos. Desde la sociología, la economía y la ciencia política se han explorado esas dimensiones con diversas perspectivas analíticas e intereses cognoscitivos. En la economía, la teoría del capital humano es la que ha formulado la tesis de que poblaciones con mayor escolaridad se traducen en mejores tasas de productividad general y benefician a los individuos con mejores cualificaciones. Desde la sociología, las IES y, en especial, las universidades, se analizan como instituciones que representan expectativas de movilidad social ascendente para clases y grupos cuyas posibilidades de mejoría económica y social están ligadas a la posesión de títulos, certificados y diplomas. Desde un punto

de vista politológico, las IES son consideradas como espacios de formación de élites y liderazgos políticos, profesionales y económicos, que influyen en la composición de la política general y sus actores (partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales, organizaciones empresariales y civiles).

Un enfoque derivado de este último campo cognitivo es el relacionado con las perspectivas pluralistas de la ciencia política. En el contexto de la transición del acceso de élite a las etapas de masificación y universalización de la educación superior, las universidades son caracterizadas como espacios de expresión de grupos de interés organizados en torno a diferentes objetivos, que establecen diversas estrategias de legitimación de sus demandas, procesos y resultados. En algunas ocasiones, esos grupos se expresan como *stakeholders* (partes interesadas) bajo la forma clásica de grupos de poder y de presión, que intentan colocar temas e intereses específicos en la agenda pública nacional o subnacional. En México, los liderazgos formales y fácticos de estos grupos representan, con grados variables de legitimidad y eficacia, las formas que adquieren las relaciones políticas universitarias dentro y fuera de los marcos institucionales.

Sin embargo, las universidades no hacen política. Son espacios institucionales en los cuales se configuran relaciones de poder y autoridad bajo reglas escritas y no escritas, de donde surgen coaliciones, redes y liderazgos que organizan decisiones, establecen políticas institucionales y conducen procesos de adaptación a sus entornos externos e internos. Las figuras visibles, objetivas, de esas expresiones organizadas del poder institucional, son los gobiernos universitarios. Estos gobiernos gestionan recursos, toman decisiones, impulsan proyectos de cambio o desarrollo institucional, establecen vínculos con gobiernos locales, estatales o nacionales, con empresas privadas y organizaciones sociales, formulan recomendaciones, demandas o exigencias, y organizan, mediante diversos esquemas de gobernabilidad y gobernanza institucional, las transferencias y distribución de los recursos dentro de las universidades.

Existen diferencias notables en la influencia que estos grupos y liderazgos tienen en el campo de las relaciones en el sector de la educación terciaria. Instituciones públicas y privadas juegan roles distintos en la conformación de dichas relaciones. Las universidades públicas, los institutos y universidades tecnológicas, los centros públicos de investigación del Conacyt, o las escuelas formadoras de maestros (Normales), configuran

el sector público de la educación superior, mientras que las universidades de élite, ya sean de orientación empresarial o religiosa, y un numeroso pero heterogéneo conjunto de establecimientos particulares de distinta escala e influencia en el mercado educativo, constituyen el sector privado de la educación terciaria. El origen y las trayectorias de las IES públicas y privadas determinan el grado de influencia que tienen como instituciones y como actores políticos en las escalas locales.

A nivel sistémico, el gobierno nacional o el estatal desempeñan funciones de coordinación y articulación concentradas en la aplicación de normas, incentivos y decisiones. En el lenguaje contemporáneo, las actividades de docencia, investigación y vinculación de la educación superior se ordenan en dos dimensiones del gobierno de la educación terciaria. Por un lado, la gobernabilidad del sistema, que asegure la capacidad de estabilizar y gestionar los conflictos y la producción de acuerdos; del otro, la gobernanza sistémica, que mejore la calidad, la eficacia y la eficiencia de su desempeño institucional.

Orden y sistema: la disputa por la autoridad

Conceptualmente, resulta complicado afirmar que existe un sistema de educación superior en Jalisco. En la retórica política o burocrática se suele referir a la educación superior como un “sistema”, lo que supone articulación, cooperación y complementariedad en el acceso, tránsito y egreso de estudiantes en las diversas IES, en el intercambio de profesores y programas, en la colaboración de proyectos de investigación, de vinculación o de innovación más o menos comunes o compartidos, independientemente de las jurisdicciones (federal, estatal) y sectores de pertenencia (público o privado). No obstante, existen esfuerzos por integrar un sistema a través de diversas acciones gubernamentales y no gubernamentales, como es la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (Coepes), una instancia creada originalmente a comienzos de los años ochenta, en el contexto de la formulación de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (LCES) en 1978, y del proyecto de Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) por derivar de esta ley la creación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la

Educación Superior (Sinappes), en el cual se diseñaron tres instancias de participación de las IES: la Comisión Nacional de Planeación de la Educación Superior (Conpes), las Comisiones Regionales de Planeación de la Educación Superior (Coerpes) y las propias Coepes. La unidad básica del sistema fueron las Unidades Institucionales de Planeación (UIP), que dieron origen a los departamentos, direcciones o coordinaciones de planeación en las universidades e instituciones de educación superior.

El propósito, tanto de la LCES como del Sinappes, fue el de integrar un sistema nacional de educación superior tanto en la escala federal como en las regionales y estatales. Sin embargo, los resultados del proceso fueron débiles y heterogéneos entre los diversos niveles. De manera paralela, las políticas federales basadas en incentivos jugaron un papel destacado en la modernización de los comportamientos institucionales de los sectores público y privado de la educación superior, al colocar en el centro de un largo ciclo de políticas federales transexenales (1990-2018) la evaluación de la calidad y el financiamiento público condicionado, competitivo y diferenciado (Acosta, 2021a). Esas políticas constituyeron el centro del esquema de gobernanza de la educación superior, y los gobiernos estatales tuvieron una débil influencia e interés en promover políticas propias en sus respectivas jurisdicciones. Hoy, nuevamente, el problema de la integración sistémica es reconocido como uno de los desafíos centrales del gobierno obradorista, con la aprobación de la Ley General de Educación Superior (LGES) en abril de 2021. La nueva normatividad federal en la educación terciaria expresada en la LGES implicó la “armonización” de las normativas subnacionales (estatales) para alcanzar los objetivos generales planteados en la ley. Con base en ello, el Ejecutivo y el Congreso estatal y algunas de las instituciones locales afiliadas a la ANUIES impulsaron, en agosto de 2021, un proceso de consultas en Jalisco para realizar los ajustes normativos correspondientes, que culminaron en diciembre de ese mismo año con un ejercicio presencial de Parlamento Abierto en el Congreso del Estado. Fue así como se realizaron esos ajustes a la Ley de Educación Superior de Jalisco de manera pragmática, como “réplicas” de la LGES (Rodríguez, 2022).

El impacto de estas iniciativas y políticas en Jalisco ha sido débil y difuso. Como en otras entidades de la república, uno de los factores que determinan el comportamiento institucional de la educación superior, en las escalas subnacionales, es el peso específico que tienen las universidades

públicas estatales en la configuración de los “sistemas” de educación superior de las entidades del país. En el caso jalisciense, la UdeG mantiene un peso estratégico en la configuración de la autoridad pública y el orden político de la educación superior, que influye en el diseño y la implementación de las políticas del gobierno estatal. Desde los años de la alternancia política en la entidad, iniciada con el fin de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en 1995, y la construcción del ciclo de alternancia y predominio del Partido Acción Nacional (PAN) desde finales del siglo XX hasta los comienzos de la segunda década del siglo XXI (1995-2013), la UdeG se consolidó como una institución clave en el ordenamiento de la educación superior local, lo que generó una “disputa por la legitimidad” entre los gobiernos estatales y las autoridades universitarias (Kent y Acosta, 2009).

Aunque es discutible la existencia de un sistema, es posible asegurar la legitimidad de un orden institucionalizado, expresión de poder y autoridad, en el cual la UdeG juega un papel central. La legitimidad de la universidad como actor político y de políticas explica la lógica de la actuación y de relaciones del gobierno estatal en el campo de la educación terciaria, que combina episodios de cooperación con estampas de conflicto. Ello, no obstante el proceso de expansión, diversificación y diferenciación de los sectores público y privado de la educación superior jalisciense observado en los últimos treinta años, ha relocalizado el peso y la influencia relativa de la casa de estudios en este campo.

La centralidad política de la universidad es el resultado de varios factores. Algunos son de carácter jurídico-normativo, otros de carácter sociológico, algunos más de orden demográfico. Sin embargo, los antecedentes históricos y políticos del orden institucional de la educación superior jalisciense son referentes fundamentales para la comprensión del sentido y las lógicas que explican el comportamiento de las IES en Jalisco y sus relaciones con la sociedad y el gobierno estatal.

Una historia política

Como se afirmó al principio, la educación superior es un campo de tensiones políticas y de producción de políticas. Su estructuración es el resultado de un “régimen de políticas” hecho de ideas, actores e intereses (Acosta y

Gómez, 2021). La expresión empírica de ese régimen es un conjunto de arreglos institucionales orientados al cumplimiento de ciertos valores, misiones o indicadores de desempeño (Gómez, 2021). La historia moderna de la constitución de este sector en Jalisco muestra que, desde la reapertura y refundación de la Universidad de Guadalajara en 1925, diferentes ciclos y episodios han marcado las tensiones entre la UdeG y los gobiernos y las élites políticas estatales. La fractura de la universidad a raíz de su posicionamiento como parte del proyecto de la educación socialista formulada por el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), significó una ruptura con un grupo de universitarios que luego, en 1935, fundarían la primera universidad privada de México: la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG). Posteriormente, en 1957, con la creación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), impulsado por la Compañía de Jesús, se suscitó un conflicto violento con grupos ligados a la UAG (los “Tecos”), que querían impedir la apertura de la nueva universidad en la capital de Jalisco.

Pero es a finales de los años sesenta cuando un nuevo ciclo de conflictividad política se expresa dentro y fuera de la UdeG, a través del enfrentamiento violento entre la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG) y la Federación de Estudiantes Revolucionarios (FER), dos organizaciones estudiantiles que representaban la lucha por el control y el poder institucional universitario. Es un enfrentamiento impulsado o tolerado por gobiernos y grupos políticos locales que culmina en violencia política y asesinatos de dirigentes, y la radicalización de un grupo de estudiantes asociados con algunos miembros de pandillas del barrio de San Andrés, al oriente de Guadalajara (los Vikingos), para formar organizaciones guerrilleras como las Fuerzas Revolucionarias Armadas del Pueblo (FRAP); la Unión del Pueblo (UP) o la Liga Comunista 23 de Septiembre, a comienzos de los años setenta. Ese episodio marcará una etapa clave en la comprensión de la historia política de la UdeG y en la configuración de las relaciones entre los partidos políticos, el gobierno estatal y el gobierno federal con los dirigentes universitarios, y en especial con la FEG.

Esta organización estudiantil se convirtió en un actor político estratégico en la construcción de la gobernabilidad universitaria. También fue un espacio de socialización política en la construcción de liderazgos estudiantiles que luego pasarían a formar parte de la clase política universitaria y profesional en Jalisco. La expresión empírica de esa fuerza política ocurriría

no solo con la ampliación del profesorado universitario, sino también en la incorporación de muchos dirigentes estudiantiles a los partidos políticos, en especial al oficialismo representado por el PRI, y posteriormente, en el contexto de la liberalización y democratización política mexicana de los años ochenta, al Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y, en la última década del siglo XX, al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Durante ese ciclo, la expansión de la educación superior jalisciense fue dominada por el crecimiento de la UdeG. Esa expansión se fincó sobre la base de un financiamiento público creciente (sobre todo de carácter federal), impulsado por el gobierno del presidente Luis Echeverría (1970-1976), luego de la crisis política y social provocada por el movimiento estudiantil de 1968. La masificación de la UdeG, mediante la multiplicación de escuelas preparatorias y nuevas carreras de licenciatura y posgrado en Jalisco, explica el fortalecimiento del poder institucional de la institución en la estructuración del orden político de la educación superior jalisciense.

Sin embargo, la aparición de nuevas ofertas educativas públicas y privadas de nivel terciario cambiará paulatinamente la composición de la educación superior en la entidad. En el sector privado, además de las ya mencionadas UAG e ITESO, se instalaron en el área metropolitana de Guadalajara instituciones como el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), en 1991; la Universidad del Valle de Atemajac (Univa), en 1962; o la Universidad Panamericana (UP), en 1981. Asimismo, decenas de medianos y pequeños establecimientos educativos particulares poblaron durante los años noventa y la primera década del siglo XXI las ofertas educativas en la zona. En el sector público, los institutos tecnológicos aparecen desde 1972 en regiones como Ciudad Guzmán, Tlajomulco (1982), Ocotlán (1991), Zapopan (1999), y la Universidad Tecnológica de Jalisco (1999). Asimismo, se instalan varias sedes de la Universidad Pedagógica Nacional a partir de 1979, pero ya existía, desde 1973, la Escuela Normal Superior de Jalisco, y el Centro de Enseñanza Técnica Industrial (1982).

Las fuerzas motrices de esa expansión institucional fueron tanto sociodemográficas como políticas. Las primeras tienen que ver con el crecimiento de la población joven de Jalisco, que entre 1970 y 2000 se multiplicó de manera significativa. Esa población también elevó sustancialmente sus grados de escolaridad a lo largo de las últimas cuatro décadas, lo que les permitió presionar en favor del acceso a la educación superior. Las segun-

das fueron derivadas de las políticas federales de diversificación de ofertas públicas de nivel superior no autónomas ni tradicionales, centradas en la formación profesional de ciclos cortos en el campo tecnológico y de formación de profesores de educación básica.

En ese contexto, la UdeG se convirtió en una institución central de la absorción de la masificación de la demanda, pero con crecientes dificultades financieras y organizativas para sostener su expansión y legitimar sus proyectos académicos y culturales frente a los poderes públicos. Nuevos flujos de demandas se orientaron hacia otras ofertas públicas y privadas de la educación superior en el estado. La reforma universitaria de 1994 se constituyó como una estrategia institucional de expansión de la UdeG mediante políticas de desconcentración, descentralización y flexibilización de la oferta universitaria en el nivel medio superior, superior y posgrado, así como en el fortalecimiento de la investigación científica y humanística, y las funciones de extensión y difusión de la cultura. El resultado de esta reforma fue la multiplicación de las ofertas universitarias en las distintas regiones, el incremento del número de proyectos e investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores, o el impacto nacional e internacional de proyectos como la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, el Festival Internacional del Cine de Guadalajara, o la construcción del Centro Cultural Universitario, cuyos inicios se remontan al año 2005.

En términos políticos, la reforma incluyó una nueva Ley Orgánica (1994), que sustituyó a la de 1952, y que explicitaba por primera vez el carácter autónomo de la UdeG. Esa autonomía implicó, fundamentalmente, el derecho al autogobierno institucional, específicamente al nombramiento del rector general y del conjunto de las autoridades universitarias, lo que significaba que, por primera vez en su historia contemporánea, el rector podría ser electo por el Consejo General Universitario, y no por el gobernador en turno. Asimismo, la creación de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU) significó el fin de la era de la FEG, y nuevas organizaciones sindicales de académicos (STAUdeG) y trabajadores administrativos (SUTUdeG) conformaron la base de la gobernabilidad corporativa universitaria.

En ese contexto, las políticas federales impulsaron la creación de nuevas ofertas públicas no autónomas (universidades e institutos tecnológicos, universidades interculturales) y estimularon la multiplicación de las ofertas privadas mediante la flexibilización de los requisitos de expedición

del Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE) (Gama, 2012). Ello, no obstante el impacto cuantitativo y cualitativo de la apertura de nuevas ofertas públicas, ha sido discreto. Las universidades e institutos tecnológicos, o las escuelas de normalistas, se han constituido como el principal esfuerzo gubernamental para diversificar las ofertas públicas en Jalisco.

Por su parte, el comportamiento que gobierna la lógica de las IES privadas no es una lógica política para obtener recursos públicos, sino una lógica de mercado orientada a la búsqueda de clientelas y recursos de los privados. Eso explica que su interés no sea de índole política centrada en la negociación de recursos públicos, sino una lógica de mercantilización de los servicios de educación terciaria, de mantener y acrecentar sus nichos de mercado mediante la competencia por la atracción de las demandas de educación superior. Ello explica un proceso de estratificación de las ofertas que corresponde a una estructura de estratificación de la demanda. Tenemos, así, un sector que se puede clasificar de la siguiente forma:

- Instituciones de élite, de alto costo y alta selectividad, de orientación empresarial o religiosa, que desarrollan funciones de docencia, investigación y difusión cultural, tanto al nivel de pregrado como de posgrado.
- Instituciones dirigidas a sectores medios de la población, de costos relativamente altos, concentradas en algunas áreas del conocimiento y en carreras de nivel profesional, y que no desarrollan actividades de investigación. Generalmente, esas IES forman redes de proveedores de nivel regional, nacional o internacional.
- Instituciones y establecimientos educativos dirigidos a poblaciones de menores recursos, concentradas en la formación técnica o profesional de ciclos cortos (3-4 años), sin actividades de investigación, que ofrecen pocas carreras concentradas en el área administrativa, y que suelen ser menores a quinientos estudiantes.

Tres tipos de gobernanza en un orden sin sistema

A pesar de la relativa expansión de la educación privada y de la educación superior tecnológica no autónoma, la configuración de la educación terciaria en Jalisco se caracteriza por la enorme influencia de la UdeG en el com-

portamiento del sector. La tasa de cobertura, los procesos de formación profesional y del posgrado, las actividades de investigación, de extensión y difusión, descansan de manera significativa en las acciones y proyectos de la red universitaria.

No obstante, el crecimiento de las ofertas públicas autónomas y de las ofertas particulares ha implicado, en los últimos años, procesos de “reorganización silenciosa” de las IES. La expansión de la demanda y las constantes dificultades de financiamiento público a la UdeG se han combinado para relocalizar el peso de las distintas IES en la configuración del sector. Hoy, casi doscientos establecimientos de educación terciaria coexisten en el territorio jalisciense, concentrados de manera destacada en el área metropolitana de Guadalajara. Como veremos más adelante, ese conglomerado institucional es sumamente heterogéneo en sus capacidades, organización, propósitos y composición institucional. Pero, además, es un conjunto poco explorado desde una perspectiva de política pública, lo que significa que existe poco conocimiento e información sobre sus lógicas de comportamiento institucional, sus actores, estructuras y procesos. Esa heterogeneidad estructural y el desconocimiento de sus lógicas de desempeño dificultan el diseño y la instrumentación de políticas públicas en la escala territorial (zonas metropolitanas o no metropolitanas) y sectorial (público o privado) en la escala estatal (Navarro, 2019).

Con estas limitaciones cognitivas e informativas, los problemas de coordinación y cooperación de la educación superior jalisciense tienen su origen causal en la coexistencia de distintos órdenes institucionales asociados a formas diferentes de gobernanza: la gobernanza burocrática, la gobernanza político-académica y la gobernanza corporativo-gerencial. La primera recae habitualmente en el gobierno estatal y sus agencias en el sector (Secretaría de Educación de Jalisco, SEJ, y Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, SICyT), e involucra principalmente a las universidades e institutos tecnológicos no autónomos, y a las escuelas formadoras de maestros de educación básica (normales). La gobernanza político-académica recae en UdeG, que bajo el modelo de Red Universitaria implica equilibrios entre la gobernabilidad corporativista (FEU, STAUdeG, SUTUdeG, funcionariado universitario) y la gobernanza académica de los subsistemas de educación media superior, superior (centro universitarios temáticos y regionales) y la educación virtual. Finalmente, la gobernanza corporativa tiene un per-

fil marcadamente gerencial, que corresponde a las universidades privadas, cuyas instituciones y establecimientos son sumamente heterogéneos en términos de dimensiones, alcances y complejidad organizacional.

Estas diversas formas de gobernanza explican los distintos tipos de desempeños institucionales. Y ambos factores (gobernanza o desempeño) están relacionados con el “régimen de políticas”, construido a través de diversos gobiernos tanto a nivel federal como estatal. En Jalisco y en México, ese régimen se expresa a través de diversos instrumentos de políticas federales centrados en la evaluación de la calidad, la competencia por los prestigios y reconocimientos, y el financiamiento público, diferencial, condicionado y competitivo. El gobierno estatal se ha sumado como facilitador o implementador de esos programas en la escala local, y no existen esfuerzos significativos por diseñar o instrumentar políticas propias en este sector educativo. En la historia reciente (2014-2020), la reorganización de las universidades e institutos tecnológicos federales no autónomos, con la creación del Tecnológico Nacional de México (TNM) en 2014, la flexibilización en la expedición, cancelación o renovación del RVOE para el caso de las ofertas privadas, y el débil apoyo a las escuelas normales y las sedes de la Universidad Pedagógica Nacional en Jalisco, forman parte de los temas que han caracterizado la acción de las últimas administraciones estatales en Jalisco. El gobierno alfarista continuó en esa línea de rutinas institucionales durante los tres primeros años de su gestión.

Composición y crecimiento del sector 2019-2021

Para el inicio del ciclo 2021-2022 la matrícula total de la educación superior en Jalisco fue de 267 908 estudiantes de licenciatura y posgrado, matriculados en 185 instituciones y establecimientos públicos y privados. Ahí laboraban 26 077 docentes y se destinó un financiamiento público que alcanzó poco más de 13 000 millones de pesos. Para fines de comprensión de las tendencias del crecimiento del sector, se puede tomar como punto de referencia el primero y el penúltimo años de gobierno de la anterior administración estatal (2013-2018), para apreciar de mejor manera el desempeño de la educación superior jalisciense durante los tres primeros años del gobierno alfarista.

Cuadro 24.1. Evolución de indicadores básicos de la educación superior en Jalisco 2013-2021

Ciclo escolar	IES	IES públicas	IES particulares	Matrícula total	Docentes	Tasa Bruta de Cobertura (TBC) (%)
2013-2014	175	47	128	249 469	20 349	29.2
2016-2017	158	41	117	265 123	24 387	34.4
2019-2020	182	34	148	286 093	23 966	37.2
2020-2021	185	34	151	267 908	26 251	37.1
2021-2022	185	34	151	248 716	26 077	37.0

Fuente: elaboración propia con datos de los anuarios estadísticos de la ANUIES, principales cifras de la SEP y estadística educativa de la SEJ.

El peso de la UdeG en el sector es decisivo, histórico y estratégico. A nivel de licenciatura, para el ciclo escolar 2021-2022 absorbe el 57.6% del total de la matrícula del sector y el 82.3% del total de la matrícula pública estatal. Ello explica el hecho de que reciba el 88.4% del financiamiento gubernamental destinado para la educación superior pública en Jalisco.

Respecto del sector privado, su composición revela una diferenciación importante de los tipos de ofertas educativas. La matrícula total de este sector en el ciclo 2020-2021 alcanzó una cifra de casi 80 000 estudiantes. El peso de cuatro IES de élite (es decir, de alto costo y selectividad como el ITESM, la UAG, el ITESO, o la Universidad Panamericana) representan el 35% de la matrícula total, mientras que las IES en red, dirigidas a los sectores medios (Univer, UTEG, etc.), absorben el 45% de la matrícula del sector, en tanto que un conjunto heterogéneo de IES de bajo costo y ofertas reducidas representa el 20% del total del sector privado.

Cuadro 24.2. Clasificación de IES privadas, ciclo 2020-2021

Tipo de IES	IES	Matrícula	% respecto al total privado
Élite	4	25 240	35
IES en red dirigidas a sectores medios	10	32 692	45
Absorción de la demanda	137	14 459	20
Total	151	72 391	100

Fuente: elaboración propia con datos de los anuarios estadísticos de la ANUIES, principales cifras de la SEP y estadística educativa de la SEJ.

Cuadro 24.3. IES públicas y privadas en Jalisco, 2019-2020

Ciclo escolar	IES públicas	IES privadas	Total
2020-2021	34	151	185
2019-2020	34	148	182

Fuente: elaboración propia con datos de los anuarios estadísticos de la ANUIES, principales cifras de la SEP y estadística educativa de la SEJ.

En términos de la cantidad de las ofertas institucionales, la educación terciaria en Jalisco está altamente privatizada. Pero en términos de absorción de la matrícula, predominan las ofertas públicas. Según datos del ciclo escolar 2021-2022, en términos de instituciones y establecimientos las IES públicas representan el 18% del total del sector (34), mientras que las particulares constituyen el 82% (151). En contraste, la matrícula del sector público concentra el 71% de los estudiantes (175 723), por el 29% de las IES privadas (72 391). En esta composición, la UdeG es una institución en forma de red universitaria que concentra el 57% de la matrícula total y más del 82% de la matrícula del sector público.

El profesorado de educación superior es otro componente de la complejidad del sector. Para el ciclo 2020-2021 se registran un total de 24 699 docentes de nivel técnico superior y licenciatura, de los cuales se estima que un 75% son profesores por asignatura, no de tiempo completo. De esa cantidad, el 50.6% (12 506) son profesores de IES privadas y el 49.4% (10 690) de IES públicas. Pero aquí vuelve a destacar el peso de la UdeG, donde laboran 7 661 maestros. Eso significa que concentra el 31% del total del profesorado estatal y el 72% del profesorado del sector público.

Desde una perspectiva de política pública, son dos los problemas del sector de la educación terciaria en la entidad. Por un lado, el déficit en el acceso a la educación superior, en el cual Jalisco se mantiene en la fase de masificación, pero no de universalización. Aunque es posible advertir un ligero incremento en el acceso en los últimos años, la entidad se mantiene por debajo de la media nacional en la tasa bruta de cobertura. Por otro lado, existe el problema de la calidad educativa. La evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de los programas y profesores no es un proceso homogéneo en los sectores público y privado. Las IES privadas de élite, la UdeG y algunas IES públicas no autónomas han llevado a cabo esos pro-

cesos, pero en la gran mayoría de las IES privadas de costo bajo y medio no se desarrollan procesos evaluativos similares (Navarro, 2019).

Las IES y sus expresiones políticas

La lógica pública/privada de las IES en Jalisco tiene diversas expresiones políticas y de políticas. Salvo en el caso de la UdeG, casi la totalidad de las IES públicas y el conjunto de las privadas carecen de mecanismos o estrategias de representación política directa de sus intereses. No obstante, algunas de ellas participan en asociaciones civiles como la ANUIES o como la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), organizaciones que influyen en la agenda de las relaciones con el gobierno estatal a través de sus agencias correspondientes (Secretaría de Educación Jalisco, SEJ, y Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, SICyT).

Los grupos dirigentes de la UdeG han consolidado, desde la reforma universitaria de 1994, una estrategia de promoción de sus intereses y prioridades expresada en la acumulación de puestos de representación por la vía electoral. Tanto a nivel del Congreso federal, en el Senado y la Cámara de Diputados, como a nivel del Congreso estatal y de los ayuntamientos, miembros de la coalición dirigente universitaria han ocupado puestos y posiciones de influencia en diversos asuntos de la educación superior. Durante el gobierno alfarista, dos miembros destacados de la UdeG formaron parte de las legislaturas 2018-2021 y 2022-2024, mientras que, a nivel federal, lo hicieron tres de ellos y uno, incluso, alcanzó un puesto de suplente en el Senado de la República en 2018.

Esta estrategia de representación política ha posibilitado que las prioridades universitarias formen parte de la agenda de políticas en Jalisco, pero, en ciertos momentos, esas prioridades han causado conflictos presupuestales con los gobiernos estatales, como ocurrió con los gobiernos encabezados por el PAN durante tres sexenios (1995-2013), y como ocurre también con el actual gobierno emecista, encabezado por el gobernador Alfaro. En distintos momentos, varios episodios de protesta y reclamos presupuestales han marcado el tono de las relaciones entre las élites gubernamentales y los gobiernos universitarios.

En el caso de las IES públicas no autónomas, sus formas de gobernanza dependen de sus relaciones con el gobierno federal o con el gobierno estatal. Muchas de las universidades e institutos tecnológicos federales están ubicadas en el marco normativo del TNM, creado en 2014 por el gobierno federal, y dependen de las políticas definidas por las autoridades centrales de ese organismo. Otras instituciones (centros públicos de investigación, Universidad Pedagógica Nacional) dependen del Conacyt o de la SEP. Y es solo un reducido número de instituciones las que dependen directamente del gobierno de Jalisco (Universidad Tecnológica de Jalisco, Normal Superior de Jalisco, Escuela de Conservación y Restauración de Occidente). En el caso de las universidades federales, como las nuevas Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, creadas por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador desde 2019 para atender la demanda en zonas marginadas de alta pobreza, han tenido un impacto mínimo en la matrícula de la educación superior jalisciense.

En el sector privado, la lógica no es política sino de mercado. La búsqueda del prestigio y la reputación es el motor de la movilización de las estrategias institucionales de consolidación y expansión de las IES particulares. Aunque la gran mayoría de las IES privadas suelen tener estrategias solitarias de promoción de sus ofertas e intereses, son las de élite las que suelen tener estrategias de influencia en la agenda pública y mediática local. La búsqueda de sus posicionamientos en los *rankings* internacionales o nacionales, la promoción de becas estudiantiles, la flexibilidad en la duración y organización de estudios técnicos o profesionales, o la incorporación del posgrado como parte de sus ofertas académicas, constituyen algunos de los rasgos de los distintos tipos de gobernanza corporativa o gerencial que alientan la competitividad y búsqueda del prestigio institucional de las ofertas privadas en Jalisco.

Políticas difusas y alianzas frágiles: gobernanza en tiempos de crisis

En el plan estatal de desarrollo 2019-2024 (Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Sostenible, PEGDS) se planteó como idea central del gobierno estatal la construcción de la “refundación de Jalisco” a través de un proceso

de gobernanza participativa, lo cual significa “gobernar de la mano de la ciudadanía [...] una forma de gobernar como una actitud por parte de los funcionarios” (PEGDS, pp. 9-10). Ese enfoque se trasladó como enunciado general de las políticas educativas del gobierno alfarista en todos los niveles del sistema educativo estatal.

Para el caso de la educación superior, se plantearon dos objetivos centrales, incluidos en el tema de “Desarrollo social”. Uno de ellos fue el de la “aumentar la cobertura de la educación superior con pertinencia a las necesidades del desarrollo social y la vocación económica de las regiones de Jalisco”. Asimismo, se planteó la “diversificación de la oferta educativa y las modalidades de estudio bajo un enfoque innovador que aumente la eficiencia terminal de la educación superior y la tasa de absorción de la educación media superior a la educación superior” (PEGDS 2018-2024, pp. 102-103). Ahí mismo se plantea como meta incrementar la tasa de cobertura de la educación terciaria del 35.9% en 2018 al 45% en 2024.

Este enunciado general no define el contenido del “enfoque innovador” para el caso de la educación superior. Se infiere que este significa uso intensivo de nuevas tecnologías para el desarrollo de aprendizajes, la diversificación y flexibilización de los programas educativos, el impulso al emprendurismo, la identificación y promoción del talento (cuyo emblema son eventos masivos como el Recrea Academy o Talent Land). En el contexto de la pandemia por covid-19 y la interrupción de las actividades presenciales en la educación, el “enfoque innovador” significó la adaptación pragmática de los directivos, estudiantes y profesores de las IES públicas y privadas a las condiciones de aislamiento, y los efectos de esta adaptación en un contexto de crisis sanitaria y económica aún están por identificarse de manera precisa.

Antes de la crisis, la SICyT se definió como la instancia encargada de las políticas de educación superior a nivel estatal, y formuló, desde comienzos del 2019, cuatro “programas estratégicos”:

1. Fortalecimiento de la cultura de innovación.
2. Proyectos de gestión de la innovación empresarial, sectorial y social.
3. Becas y estímulos para el fortalecimiento del talento en el sistema de educación superior.
4. Impulso a la ciencia y el desarrollo tecnológico.

Durante el primer trienio del gobierno alfarista, estos programas fueron promovidos entre las IES, y algunas de ellas se involucraron en acciones específicas. Sin embargo, no hay información precisa y disponible sobre los logros, avances y resultados de esos programas en indicadores del mejoramiento de la educación superior jalisciense. En el Tercer informe de gobierno 2021 se desglosan cifras, pero no hay claridad con relación a los avances de los cuatro programas enunciados.

Estos programas gubernamentales se constituyeron como parte de las intenciones del gobierno estatal para incidir en la gobernanza y el desarrollo de la educación superior jalisciense. Pero las intenciones no son las políticas ni aseguran por sí mismas mecanismos eficaces de gobernanza sistémica. La crónica debilidad e insuficiencia de espacios de coordinación institucional como la Coepes, la crisis pandémica de 2020-2022 y la configuración de un contexto de tensiones políticas resultado de la renovación de diputados y presidencias municipales durante el proceso electoral de 2021 dificultaron la implementación efectiva de esas acciones en el campo de la educación terciaria.

Estos hechos confirman que son las relaciones de poder entre la UdeG y el gobierno de Jalisco las que marcaron con tensiones la primera mitad del ejercicio del gobierno alfarista en la educación superior. Luego de un sostenido periodo de acuerdos y cooperación entre los liderazgos formales y fácticos de ambas instituciones, construido entre el proceso electoral de 2018 y el inicio de la pandemia en 2020 —lo que puede caracterizarse como el periodo de “alianza frágil” entre el gobierno estatal y la UdeG—, fue durante el segundo semestre de 2021 cuando esa alianza se fracturó, y se comenzó un nuevo ciclo de conflictos derivado tanto de la competencia electoral como de la reasignación de presupuestos para proyectos estratégicos de la UdeG, como el relacionado con la construcción del Museo de Ciencias Ambientales del Centro Cultural Universitario (Acosta, 2021b).

La construcción de acuerdos hizo posible la configuración de esa “alianza frágil” entre el grupo dirigente de la UdeG y las élites políticas del alfarismo al inicio de su administración, claramente distinta de la “coalición sólida” que ocurrió con el gobierno estatal anterior (2013-2018). Esa alianza frágil tuvo un claro componente político en la distribución de puestos y posiciones de los liderazgos universitarios, con la inclusión de candidaturas universitarias con el partido Movimiento Ciudadano duran-

te el proceso electoral federal y estatal de 2018, y que se expresó también durante el proceso de gestión de la crisis pandémica a lo largo de 2020 y 2021. Pero esa alianza se fracturó durante el proceso electoral de 2021, y su evidencia más relevante fue la decisión de un recorte (“reasignación”) presupuestal a la UdeG, los reclamos de violación a la autonomía universitaria, y una serie de protestas y marchas universitarias contra las decisiones del alfarismo que se han efectuado a lo largo del 2022 (Acosta, 2022).

Gestión de crisis y educación superior

La irrupción de la crisis sanitaria producida por la pandemia del coronavirus alteró de manera dramática las condiciones de la educación superior jalisciense. En marzo de 2020 fueron suspendidas las clases presenciales y se desarrolló una estrategia estatal de contención de los efectos sanitarios y económicos de la crisis, lo que implicó un esfuerzo de coordinación con actores como la UdeG. Los planes y programas educativos fueron interrumpidos en cuanto a su seguimiento presencial durante dos años (2020-2022), y los enunciados normativos del gobierno alfarista en el sector fueron sustituidos por la gestión de políticas anticrisis basadas en la educación virtual, el confinamiento sanitario y la creación de algunos fondos de apoyo económico a empresas y negocios de la entidad (Acosta, 2021c).

Bajo las nuevas condiciones sanitarias y económicas, las IES públicas y privadas actuaron de manera diversa, y el papel del gobierno estatal fue tratar de coordinar acciones dirigidas a mantener de manera virtual las actividades escolares y académicas, dejando en manos de cada establecimiento las acciones específicas para adaptarse al confinamiento. Las IES actuaron de acuerdo a sus posibilidades y experiencias, pero el impacto en la retención y los procesos formativos de los estudiantes del sector fue muy diferente, dada la heterogeneidad estructural de este sector (origen social, condiciones familiares de estudio, combinaciones escuela y trabajo). Sin embargo, un par de datos revelan la magnitud del efecto de la crisis en la educación superior de Jalisco. Según datos oficiales, en tan solo un periodo escolar —del ciclo escolar 2019-2020 al 2020-2021— la matrícula de las IES privadas disminuyó en términos absolutos de 78 510 estudiantes a 72 391, es decir, casi 6 000 estudiantes interrumpieron, cambiaron o abandonaron

temporal o definitivamente ese sector; en contraste, el sector público creció de 161 004 estudiantes a 169 455, es decir, su matrícula se incrementó en más de 8 000 estudiantes de un ciclo a otro.

Estos datos indican dos cosas: primero, que durante la crisis decreció de manera absoluta la matrícula privada en la educación superior en Jalisco; segundo, las pérdidas del sector privado fueron absorbidas parcialmente por las IES públicas, y muy en especial por la UdeG. Este comportamiento suele ser típico en momentos de crisis económica. En ese mismo lapso (2019-2021), la reasignación de recursos públicos se convirtió en una herramienta gubernamental de gestión de la crisis, que alteró las prioridades y metas establecidas en los programas dirigidos a la educación superior, incluyendo los considerados para proyectos de la UdeG.

Para el segundo semestre de 2021, luego de la celebración de algunos foros de consulta por parte del Congreso local y el gobierno alfarista, se aprobó, en diciembre de ese mismo año, la Ley de Educación Superior de Jalisco, como producto de la implementación de la estructura de gobernanza contenida en la Ley General de Educación Superior, lo que reactivó un viejo espacio formal de reuniones intermitentes entre el gobierno estatal y las IES jaliscienses (Coepes). En mayo de 2022 se instaló la sesión del Consejo Directivo de esta comisión. Este órgano de coordinación está integrado por representantes de diversas instancias del Ejecutivo estatal, del federal y de las propias IES públicas y privadas de Jalisco. La composición de este espacio expresa en parte su intencionalidad y sentido: son catorce puestos en total, de los cuales seis corresponden a agencias del Ejecutivo estatal, uno al federal, uno a la UdeG, tres a universidades privadas y dos al TNM. Este espacio formal de concertación de acciones y políticas representa también un esquema de gobernanza derivado de las tareas de “armonización” de la normativa estatal con las disposiciones contenidas en la LGES de 2021.

Aunque se han enunciado diversas intenciones y proyectos, aún está pendiente conocer la influencia política de este órgano en la definición o implementación de políticas estatales en educación superior en el ámbito estatal. De acuerdo a lo establecido en la nueva ley, dos son las tareas de corto plazo (2022-2023) de la Coepes-Jalisco. Por un lado, la formulación de un programa estatal de educación superior; por el otro, la integración y distribución de un fondo estatal para el financiamiento de la educación su-

perior. Ambas tareas pueden tener, potencialmente, implicaciones significativas en la construcción de un nuevo esquema de gobernanza y políticas públicas para la educación superior jalisciense. Pero la implementación de las políticas derivadas de la nueva normatividad estará condicionada a las tensiones de poder y autoridad que han caracterizado el orden político-institucional de la educación superior jalisciense durante los últimos años.

Consideraciones finales

El primer trienio del gobierno encabezado por Enrique Alfaro y el partido que lo apoya (Movimiento Ciudadano) se caracterizó por su predominio político-electoral, lo que le permitió impulsar, diseñar e instrumentar diversos programas en diferentes campos de la acción pública en el ámbito estatal. El oficialismo alfarista, sin embargo, tuvo dificultades para traducir ese predominio político en políticas efectivas en el campo de la educación superior.

Esas dificultades fueron causadas por tres factores principales: a) la heterogeneidad sistémica de la educación superior jalisciense, b) el papel de la UdeG en el ordenamiento y desempeño de la educación superior, y c) la práctica inexistencia de una agenda de políticas gubernamentales claramente definida en este campo. La coexistencia de tres tipos de gobernanza (burocrática, política y corporativa) en el “orden sin sistema” de la educación superior jalisciense es el resultado de la influencia de los factores enunciados. La naturaleza, magnitud y complejidad de las relaciones en el orden institucional, la coexistencia de diferentes tipos de gobernanza y la ambigüedad de las políticas educativas del gobierno alfarista explican la ineficacia o debilidad de la acción gubernamental en la construcción de una gobernanza efectiva, sistémica, de este sector.

En términos políticos, la centralidad de las relaciones entre la UdeG y el gobierno alfarista marcó un nuevo episodio en la “disputa por la legitimidad” de las políticas de educación superior. En el contexto de la crisis económica y sanitaria provocada por la pandemia, la gestión gubernamental de la educación superior descansó en la descentralización práctica de las políticas institucionales en los ámbitos de los establecimientos públicos y privados de la educación terciaria. Los espacios formales de coordinación, negociación

y cooperación, como la Coepes, fueron prácticamente inexistentes a lo largo de la crisis, y en su lugar se formaron las “mesas de salud” y de “economía”, donde diversas IES participaron en las recomendaciones y acciones para enfrentar los efectos de la pandemia en Jalisco. Fue solo a comienzos de 2022 cuando la Coepes fue reactivada como producto de las disposiciones de la nueva LGES, aunque sus posibles contribuciones y resultados son inciertos.

En estas circunstancias, el campo político de la educación superior en Jalisco sigue dominado significativamente por el papel de la UdeG, cuyo peso histórico en términos de matrícula y profesorado de la educación terciaria, sus políticas de expansión institucional en términos de programas educativos de nivel de pregrado y posgrado, de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, y la consolidación de proyectos culturales, marcan en buena medida el rumbo de la educación superior en la entidad. Por su parte, las IES públicas no autónomas de jurisdicción estatal son actores débiles en la conformación de acuerdos o en el impulso a políticas locales. En el sector privado, las universidades de élite son las que tienen mayor influencia y participación en las decisiones gubernamentales, especialmente las que tienen que ver con los eventos y acciones relacionadas con la innovación y el emprendimiento educativo. Las decenas de establecimientos privados de este nivel juegan un papel discreto (y generalmente invisible) en la construcción de políticas para el desarrollo de la educación superior jalisciense.

El resultado general de las interacciones entre los actores involucrados en el desempeño de la educación superior durante los años recientes tiene que ver con la disputa del poder y la autoridad en la conducción, coordinación y cooperación de las IES. Esa disputa no es nueva ni reciente, y requiere del reconocimiento de las aportaciones que las universidades hacen o pueden hacer en tanto actores políticos interesados.

Referencias

- ACOSTA SILVA, A. (2006). El vino y los odres, Gobernabilidad y cambio institucional en la Universidad de Guadalajara. En A. Acosta Silva (coord.), *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000, vol. 2* (pp. 119-240). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- ACOSTA SILVA, A. (2021a). El orden y el sistema: el desafío de una gobernanza estratégica para la educación superior. En G. Guevara Niebla y A. Acosta Silva (coords.), *Educación: estrategias para la recuperación* (pp. 189-213). Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo.
- ACOSTA SILVA, A. (2021b). Jalisco: autonomía universitaria y crisis política. *Nexos*, Blog de Educación. En <https://educacion.nexos.com.mx/jalisco-autonomia-universitaria-y-crisis-politica/>
- ACOSTA SILVA, A. (2021c). Jalisco: la gestión política de la crisis. *Configuraciones*, 51/52. IETD. México. En <https://ietd.org.mx/configuraciones-51-52/>
- ACOSTA SILVA, A. (2022). U. de G.; autonomía, presupuesto y política. *Campus-Milenio*, 950. En <https://suplemento-campus.com/udeg-presupuesto-autonomia-y-politica/>
- ACOSTA SILVA, A. y Gómez González, S. J. (2021). Régimen de políticas, gobernanza y desempeño institucional en las universidades públicas estatales en México. En F. Ganga Contreras et. al. (eds.), *Nuevas experiencias en gobernanza universitaria* (pp. 175-208). Bogotá: Universidad de Santo Tomás. En <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/34507>
- GAMA TEJEDA, F. A. (2012). *La educación superior privada en Jalisco 1990-2000. Expansión y diversificación*. Guadalajara: CUCEA-UdeG. En <https://www.cucea.udg.mx/include/publicaciones/coorinv/pdf/La-educacion-superior-Privada-en-jalisco.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024. Visión 2030. En <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/09-05-viii.pdf>
- GÓMEZ GONZÁLEZ, S. J. (2021). *Gobernanza universitaria y desempeño institucional en Universidades Públicas Estatales*. Tesis doctoral no publicada. Guadalajara: CUCEA-UdeG.
- GONZÁLEZ, F. M. (2019). *Secretos fracturados. Estampas del catolicismo conspirativo en México*. Ciudad de México: Herder.
- KENT, R. y Acosta Silva, A. (2009). Jalisco: la disputa por la legitimidad de la acción gubernamental en políticas de educación superior. En R. Kent (coord.), *Las políticas de educación superior durante la modernización. Un análisis regional* (pp. 97-130). México: ANUIES.
- MORALES HERNÁNDEZ, J. J. (2019). *Vikingos, Frente Estudiantil Revolucionario y Liga Comunista 23 de Septiembre. Su origen y desarrollo*. En <https://www.marx>

xists.org/ESPANol/tematica/guerrilla/mexico/vikingos/vikingos-fer-1c23.pdf

- NAVARRO MEZA, E. (2019). Educación. En VV.AA., *Jalisco a futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir, Vol. I. Diagnósticos* (pp. 185-238). Guadalajara: CEED-UdeG.
- PASQUINO, G. (1996). Participación política, grupos y movimientos. En G. Pasquino, S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino y A. Panebianco, *Manual de ciencia política* (pp. 179-216). México: Alianza Universidad Textos.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. (marzo de 2022). La Ley de Educación Superior de Jalisco. *Campus-Milenio*. En <https://suplementoCampus.com/la-ley-de-educacion-superior-de-jalisco/>
- TROW, M. (1973). *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Cambridge: Cambridge University Press.

25. Autonomía universitaria frente al poder político: una tensa relación

David Gómez-Álvarez

David Ricardo González Ruiz

Universidad, ideas y poder: el origen de la tensión

Las universidades son, en la tradición occidental, un componente fundamental que integra y se retroalimenta de las estructuras política y cultural de las sociedades. Espacios de pensamiento, deliberación, imaginación, cuestionamiento y crítica que nunca son ajenos a sus circunstancias ni a su tiempo; refugio de las ideas que desafían al orden establecido y desestabilizan a los paradigmas vigentes; resistencia contra el poder estatal cuando este actúa de forma indecente.

Siempre merece la pena hacer un paréntesis para recordar la brillante contestación “Venceréis, pero no convenceréis” que Miguel de Unamuno, como rector de la Universidad de Salamanca, hizo en 1936 a la barbárica proclama del franquista Millán-Astray, “¡Mueran los intelectuales!”, en el paraninfo de esa casa de estudios, la más antigua del universo hispánico.

Las universidades son, pues —no solo como instituciones, sino como espacios sociales con vida e inteligencia propias—, incómodas al poder del Estado, porque desde su naturaleza de jardines de un pensamiento en flor escencia constante, lo observan, lo analizan, lo describen y lo cuestionan, sea dentro de las aulas, en los auditorios o en las calles.

Sin embargo, hay que admitir también que no pocas veces las universidades coquetean con el poder del Estado: lo legitiman e incluso lo

desean. Sabedoras del capital cultural que ostentan, las universidades emplean sus reservas de prestigio y de reconocimiento, y se alzan como actores con un poder singular (distinto al económico, al religioso y al político), en tensión constante con el poder estatal, para establecer con este relaciones de cooperación, disputa, neutralidad o evasión, según el momento político e histórico.

La universidad como espacio público no estatal

Puede estimarse paradójico clasificar a las universidades sostenidas enteramente con recursos públicos como espacios no estatales. Hay una tensión que se origina en que los centros de enseñanza públicos son financiados por el Estado, que espera algún tipo de retribución en forma de conocimiento, innovaciones, tecnología, profesionistas y legitimación que contribuyan a los objetivos de “la nación”, del “pueblo”, al “bien común”, o cualquier tipo de ideal presuntamente superior. No es de sorprender entonces que todo grupo político al mando del Estado aspire a lograr cierto grado de control sobre las universidades públicas, bajo la justificación de que es precisamente el Estado quien hace posible su existencia.

Para resolver esta colisión de intereses, en el mundo iberoamericano se emplea la figura denominada “autonomía universitaria”: un acuerdo social tan jurídico como moral y político. La autonomía universitaria implica que, a pesar de que el Estado sostiene a los centros de enseñanza e investigación con recursos públicos, lo que sucede al interior de los muros universitarios —tanto el espacio físico como el social— no es de su incumbencia. Para que la autonomía universitaria sea real, es preciso que se establezcan y cumplan ciertas condiciones legales, institucionales y presupuestales.

Naturalmente, cuando las ficciones políticas y jurídicas tropiezan con la realidad, la autonomía total se antoja improbable y debe ser entendida más bien mediante grados de libertad conquistada o de subordinación tolerada por las universidades públicas frente al Estado, condición que tiene su origen en instituciones formales —resultado de leyes y otras normas— en combinación con arreglos informales derivados de negociaciones, disputas, coaliciones, pactos y rupturas.

Autonomía y autogobierno universitarios

Uno de los elementos fundamentales de la autonomía universitaria es la forma de gobierno (consejo universitario, junta de gobierno, junta directiva, etc.) que hace posible que la comunidad sea soberana en sí misma. Además, es relevante precisar si la elección de estos cuerpos intermedios que nombran a la máxima autoridad universitaria —rector o presidente— se hace de forma directa o indirecta y cuál es la población que puede participar en dicha elección. Más allá de las peculiaridades —virtudes y deficiencias— entre cada forma de gobierno, uno de los consensos existentes es que el autogobierno universitario es una condición necesaria para la existencia de la autonomía, al mismo tiempo que sin autonomía no es posible el autogobierno universitario.

Sin embargo, el autogobierno es también una de las cuestiones más controversiales sobre la autonomía universitaria. Al igual que los diferentes tipos de regímenes políticos posibles en un Estado, el autogobierno universitario tiene que justificar su legitimidad para ejercer el poder sobre la comunidad que lo dota de soberanía y sentido. Las universidades comparten con el Estado-nación el argumento para determinar cuál es la mejor forma de gobierno posible: aquella que brinde mayor estabilidad, propicie la gobernabilidad, procese con efectividad los conflictos y disminuya las amenazas tanto internas como externas.

A diferencia del régimen democrático convencional que predomina en los Estados occidentales, el autogobierno universitario suele tener mayor reticencia a adoptar formas amplias de democracia, porque su objetivo primordial no es representar a la mayor cantidad de personas posible, sino garantizar un correcto funcionamiento de las instituciones universitarias, una eficiente administración de los recursos, la implementación de políticas pretendidamente racionales y, especialmente, la creación permanente de nuevos conocimientos. A diferencia de otras organizaciones públicas que debieran ser democráticas, como los sindicatos, los partidos políticos o las asociaciones vecinales, las universidades obedecen a otra lógica de gobernación: la meritocracia.

La democracia es el régimen de la incertidumbre. Los ciclos electorales hacen muy difícil que las políticas trazadas por un gobierno se conviertan en políticas de Estado, a menos de que se encuentren

inscritas en la Constitución o asentadas en acuerdos políticos de alto valor simbólico. Por tanto, la periodicidad de la democracia y su imprevisibilidad hace altamente complejo que las políticas públicas diseñadas e implementadas sean estables en el tiempo. Las elecciones existen, precisamente, para que la ciudadanía pueda corregir decisiones equivocadas de los gobiernos y brindar la confianza a otras fuerzas políticas para modificar el rumbo.

Las universidades argumentan que este ambiente incierto es contrario a la creación de conocimiento de forma rigurosa: un proceso que puede tomar años, incluso décadas. Además, las universidades arguyen una supuesta neutralidad política en contraposición con el ideologizado clima electoral que pondría en riesgo la libertad de cátedra. La realidad es que esta neutralidad no es necesariamente real y los grupos que ascienden al poder dentro de las universidades terminan por imponer ciertas líneas de pensamiento y de acción, al igual que los gobiernos.

Otro de los aspectos cuestionables del autogobierno universitario es que no existe como tal un sistema de división de poderes y contrapesos que intervengan directamente sobre las decisiones de las autoridades universitarias, como sí sucede con el gobierno del estado en su división de poderes y sistemas de pesos y contrapesos. La ausencia de control del autogobierno universitario por parte del Estado es, precisamente, la fuente de su autonomía y la garantía de su libre desempeño. Sin embargo, las consecuencias indeseables del autogobierno universitario pueden ser de muy diversa naturaleza, como sucede en la práctica.

¿Debe la meritocracia universitaria ser democrática?

Otro de los debates ligados al autogobierno universitario, tal vez el principal, es si este debe de ser democrático y, fundamentalmente, qué se comprende por *democrático*. Quienes argumentan que el gobierno universitario (desde las autoridades de alto nivel hasta el funcionariado elemental) debe ser *esencialmente democrático*, afirman que las universidades públicas, al ser financiadas por el Estado, son una organización de interés público o un bien público que pertenece a toda la ciudadanía, por

lo que las decisiones internas no son un asunto exclusivamente universitario, sino público.

Por su parte, quienes defienden formas de gobierno indirectas con cuerpos intermedios y una democracia regulada o acotada sostienen que elecciones periódicas, libres y universales conducirían al gobierno de la demagogia por encima de la técnica, el mérito y el rigor indispensables en toda ciencia que busque producir conocimiento. Además, mientras las autoridades gubernamentales también cumplen una función de representación (la identificación del *pueblo* con el Estado), el objetivo primordial de un rector no es la representación política, sino la conducción y el funcionamiento correctos de la universidad, al mismo tiempo que la defensa permanente de su autonomía.

Este debate no está presente en la elección solo de las máximas autoridades universitarias, sino también de sus autoridades intermedias y de su funcionariado. Por ejemplo: ¿los decanos deberían ser electos mediante votaciones en las que participe todo el alumnado o deberían ser designados por alguna autoridad superior? ¿Un decano debe representar políticamente al alumnado o, más bien, contar con las credenciales académicas para procurar un espacio de libre pensamiento? ¿Qué sucede si un decano es impopular, pero altamente efectivo en su encargo académico? ¿La competición electoral no pondría en riesgo la estabilidad de los programas de estudio, de la investigación científica y hasta de la gobernabilidad escolar?

La abrumadora mayoría de universidades —públicas y privadas— optan por seleccionar a sus autoridades, a su funcionariado y a su profesorado por méritos, de la misma forma en que este sistema rige los mecanismos para recompensar a los estudiantes, docentes e investigadores mediante calificaciones, estímulos, promociones e incentivos a la producción académica.

En teoría, este sistema es altamente funcional cuando existen criterios objetivos que recompensan la trayectoria, la disciplina, las habilidades, las capacidades y el trabajo de las personas. Sin embargo, todos los sistemas universitarios del mundo, en la práctica, presentan límites, sesgos y desvíos al ideal meritocrático. Como sucede cuando el mérito se entretiene convenientemente con el autogobierno universitario para producir dinámicas simuladas de control político. Debido a que la autovigilancia universitaria puede resultar deficiente y el Estado puede no tener siempre la capacidad

técnica para fiscalizar de manera correcta, no necesariamente se asegura que las reglas para lograr una genuina meritocracia se cumplan. Al buscar la conservación del poder, el autogobierno universitario puede asignar recursos dentro de la estructura universitaria que premien la lealtad por encima del mérito.

No obstante, la autonomía y el autogobierno universitarios tienen límites formales impuestos por el propio Estado. Las universidades son, por lo general, fiscalizadas por entidades públicas externas (como las auditorías superiores, los tribunales de cuentas y otros organismos fiscalizadores). Ya sea de forma directa o indirecta, esta fiscalización externa es una forma de rendir cuentas que, aunada a los propios mecanismos internos (informes financieros y de resultados), configuran un entramado institucional de rendición de cuentas que complementa y contrapesa el autogobierno universitario. Este frágil, pero necesario balance institucional interno y externo, permite que ambas ideas en contraposición coexistan, no exentas de tensiones y conflictos, dentro de la autonomía universitaria, donde el autogobierno rinde cuentas.

¿La Universidad de Guadalajara frente al desafío democrático?

La Universidad de Guadalajara —la universidad pública y autónoma del estado de Jalisco— cumple, formalmente, funciones sustantivas como cualquier otro centro público de educación superior del país financiado con recursos del Estado: docencia, investigación y promoción de la cultura. Lo que hace singular a esta universidad, no tanto como espacio académico sino político, es la hegemonía del llamado Grupo Universidad, que lidera y controla la universidad desde hace tres décadas. Esta condición, sin embargo, no es exclusiva de esta universidad: es una práctica política que se replica en muchas otras universidades públicas estatales del país.

Para comprender el funcionamiento político de las universidades públicas en México con dinámicas similares a las descritas, hay que partir del entendimiento de que estos espacios son factores de poder en los estados de la república. Lo cual no significa que no sean también espacios para la creación, la innovación o la investigación científica, pero su dimensión

política es ineludible para entender su funcionamiento en la práctica. Históricamente, el poder ejercido dentro de algunas de las universidades públicas con autonomía ha sido un poder corporativo; sin elecciones libres o con una democracia simulada; sin contrapesos internos, sin rendición de cuentas plena, sin fiscalización completa; con una participación inducida, y con el disenso controlado.

La Universidad de Guadalajara no escapa del todo a esta descripción. Luego de que el exrector Raúl Padilla López y su grupo político se hicieran con el control de la universidad hace tres décadas, tras vencer —y convencer— en las disputas intestinas a otros grupos que perseguían el mismo objetivo, el llamado Grupo Universidad ha logrado edificar un sistema político singular al interior de la universidad, que escapa a la lógica democrática sin alcanzar tampoco una meritocracia. Su estabilidad y consolidación en el tiempo lo ha convertido en el grupo político más perenne en la historia reciente del estado, que se explica a partir de diversos *resortes* de poder.

El poder del grupo que gobierna a la Universidad de Guadalajara es estable, al no tener competidores ni disidencia interna gracias al funcional sistema de incentivos construido; corporativo, al contar con los sindicatos (de académicos y de trabajadores) y la federación de estudiantes como instrumentos de movilización y control político; tiene poder mediático, al contar con un sistema de medios públicos (canal de televisión y varias estaciones de radio en todo el estado) tanto para legitimarse como para combatir en la esfera informativa; y también ejerce un “poder suave”, mediante la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, el Festival Internacional de Cine, entre decenas de actividades culturales, fuentes de legitimación política.

Todos estos elementos vuelven a la Universidad de Guadalajara un actor público que rivaliza no solo con otras universidades, canales de televisión, estaciones de radio, eventos y recintos culturales, locales o nacionales, sino con partidos políticos e incluso con el propio gobierno de Jalisco. La Universidad de Guadalajara en realidad es varias universidades en una misma: la universidad de la comunidad universitaria, que alberga a casi 300 000 alumnos; la universidad de los académicos, que conforma a la segunda comunidad científica del país en cuanto a número y mérito, con 1 600 miembros del Sistema Nacional de Investigadores; la universidad

de la comunidad cultural, que organiza no solo la segunda feria del libro más importante del mundo, sino un sinnúmero de actividades artísticas y literarias que hacen de la universidad un referente latinoamericano de la cultura; y, desde luego, la universidad política, compuesta por el Grupo Universidad, que controla la inmensa mayoría, si no es que la totalidad, de los cargos directivos universitarios.

Debido a que la universidad requiere de un presupuesto considerable para sostener el sistema de incentivos y la burocracia, que le brindan gobernabilidad al grupo político, históricamente ha estado en tensión con el gobierno de Jalisco, pues este se muestra reticente a entregar recursos públicos a una institución que, por su poder y tamaño, funge como una oposición *de facto* a los gobernadores del estado. Excepto en la primera mitad del sexenio del exgobernador Aristóteles Sandoval, cuando la universidad gozó de un boyante presupuesto, históricamente ha existido una disputa por la asignación de recursos para la máxima casa de estudios de Jalisco.

La volátil relación entre el Grupo Universidad y el gobierno de Jalisco

El grupo político de la Universidad de Guadalajara, a pesar de contar con un poder que lo vuelve un actor político a la altura del gobierno de Jalisco, se mueve regularmente con pragmatismo frente a los ciclos electorales que renuevan las principales posiciones políticas dentro de la entidad: la gubernatura del estado (y con ella, el gabinete de gobierno), las diputaciones en el Congreso local y el federal, y las alcaldías metropolitanas.

Para las elecciones locales y federales de 2018, el Grupo Universidad logró un acuerdo político amplio con el partido Movimiento Ciudadano, que se enfilaba a ganar la gubernatura de Jalisco, la mayoría de presidencias municipales, las alcaldías metropolitanas más relevantes —Guadalajara y Zapopan— y también la mayoría de diputaciones en el Congreso tanto local como las correspondientes a Jalisco en lo federal.

A pesar de que el Grupo Universidad busca incidir cada sexenio en el Ejecutivo estatal, especialmente en las carteras de salud, cultura y educación, concentra su apuesta en los legislativos local y federal, por una sencii-

lla razón: tanto el presupuesto universitario como las posibles reformas a la autonomía se debaten en estos recintos. Antes de la existencia y de la fuerza electoral de Movimiento Ciudadano, el grupo universitario empleaba al Partido de la Revolución Democrática (PRD) como vehículo para obtener escaños en el Congreso local.

Uno de los principales motivos que selló el pacto entre Enrique Alfaro Ramírez y Padilla López frente a los comicios federales de 2018 fue su animadversión hacia un adversario en común: Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Alfaro temía que el tsunami electoral provocado por AMLO pusiera en riesgo su triunfo por la gubernatura de Jalisco o, cuando menos, impidiera lograr la mayoría en el Congreso local; mientras que Padilla López estimaba altamente probable que, con su llegada a Palacio Nacional, AMLO iniciaría una campaña en su contra para despojarlo del control de la universidad.

El acuerdo político entre el Grupo Universidad y el alfarismo para enfrentar a AMLO llegó a ser tan estrecho que impulsaron codo a codo la candidatura a la presidencia de la república de Ricardo Anaya Cortés, abanderado del derechista Partido Acción Nacional, el izquierdista Partido de la Revolución Democrática y el centrista Movimiento Ciudadano. Durante su campaña, Anaya Cortés propuso a Padilla López como posible secretario de Cultura federal.

Incluso la Universidad de Guadalajara publicó, junto con la editorial de la revista *Nexos* (espacio por excelencia de la socialdemocracia mexicana), un libro titulado *¿Y ahora qué? México ante el 2018*, que era, en esencia, el programa de gobierno de Anaya Cortés. No fue ninguna casualidad que la tapa del libro fuera naranja, el color oficial de Movimiento Ciudadano, y tuviera en la portada una enorme águila juarista, también símbolo del partido. Tras la presentación del libro en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara en 2017, en una cena en la residencia de Raúl Padilla López, a la que asistieron Ricardo Anaya Cortés, Dante Delgado Rannauro, coordinador nacional, fundador e ideólogo de Movimiento Ciudadano, y Enrique Alfaro Ramírez, entonces alcalde de Guadalajara, se delineó la coalición electoral para los comicios de julio de 2018 en la que Anaya Cortés concurriría: la alianza centrista Por México al Frente.

A pesar de que el pacto sellado entre Padilla López y Alfaro para concurrir como aliados en las elecciones estatales y federales de 2018 te-

nía visos de prosperar y de consolidarse para el resto del sexenio, ciertos acontecimientos —algunos accidentales, otros deliberados— que se fueron encadenando en los meses subsecuentes terminaron por erosionar y romper el acuerdo político.

No nos Hagamos: ¿universidad con un partido político?

El hecho más evidente —causa y efecto al mismo tiempo de la ruptura— que comenzó a evidenciar el distanciamiento político entre Alfaro (ya como gobernador) y Padilla López, fue la decisión inédita, por insólita, de crear un partido político propio.

Si bien el Grupo Universidad históricamente se había montado en partidos existentes —el Revolucionario Institucional, el de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano— para posicionar a sus cuadros y defender sus intereses, ahora se lanzaban directamente a la disputa electoral mediante una anomalía universitaria: un partido político perteneciente a la casa de estudios. Es difícil imaginar un caso similar en el mundo, pues si bien las universidades siempre participan de los asuntos públicos —como organizaciones públicas no estatales—, no suelen involucrarse abiertamente en la competición electoral.

El partido Hagamos es una mezcla de simulación política y genuina voluntad por ocupar un espacio ideológico vacío en Jalisco. Su obtención del registro como partido político y su supervivencia electoral tras los comicios locales de 2021 se deben casi exclusivamente a que la Universidad de Guadalajara movilizó a sus sindicatos, a la federación de estudiantes y a su alumnado en general para darle vida artificial al partido. Sin embargo, es verdad que el partido enarbola causas que orgánicamente identifican a los sectores progresistas de la sociedad de Jalisco, cada vez más amplios: feminismo, ecologismo, defensa de los bienes públicos, derechos de la diversidad sexual, igualdad y redistribución de la riqueza, al mismo tiempo que guarda distancia con la izquierda autoritaria y la ortodoxia marxista, lo cual lo hace un partido moderno y atractivo para un electorado más allá de la comunidad universitaria.

El partido está integrado casi exclusivamente por miembros del Grupo Universidad. A pesar de que Padilla López no tiene ningún puesto de representación formal dentro del partido, todas las determinaciones relevantes pasan por su aprobación. La secretaría general y la presidencia del partido están ocupadas por cuadros juveniles emanados de la Federación de Estudiantes de la Universidad (FEU) o de las aulas universitarias. En las elecciones locales de 2021, el partido se mostró hermético y solamente ofreció candidaturas — las de mayor peso— a actores cercanos al Grupo Universidad.

En los comicios de junio de 2021, Hagamos tuvo un desempeño apenas suficiente. Salvó los muebles y logró los votos necesarios para conservar el registro como partido político local. Su votación fue de cerca de 120 000 sufragios, poco más del 5% de la votación, que le valió dos diputaciones de representación proporcional y cinco presidencias municipales.

La decisión sorpresiva del grupo universitario de crear un partido político propio puede explicarse, primero, por el cálculo de que ya no era necesario mantener alianzas electorales con otros partidos políticos, pues la comunidad universitaria gozaba del tamaño, la cohesión y la fuerza suficientes para contar con su propio brazo electoral. También por la necesidad de asegurar permanentemente representación parlamentaria para defender en el Congreso de Jalisco los intereses de la universidad. Y, finalmente — como una combinación de estos puntos —, por la determinación de librarse del complicado proceso de negociación para pactar posiciones dentro del Legislativo y el Ejecutivo estatales con el partido que ascienda al poder cada sexenio y trienio, como ahora Movimiento Ciudadano.

Hagamos se abalanzó con determinación hacia la incertidumbre y dobló todas las apuestas: todo o nada. De ser exitoso el cálculo, el partido puede convertirse en un partido de nicho de centroizquierda progresista con una base corporativa sólida que le brinde una votación estable en el tiempo, y que funcione como bisagra en el Congreso de Jalisco, especialmente ante la previsión de que el bipartidismo de Movimiento Ciudadano y el Movimiento de Regeneración Nacional se apodere de la dinámica política local. De fallar la apuesta electoral, se verán obligados a asumir la imagen de debilidad política provocada por la salida en falso y sentarse nuevamente en la mesa con otras fuerzas políticas, negociar y ceder para seguir gozando de representación en las instituciones de Jalisco.

Hagamos ha tenido un crecimiento político magro desde su creación, y los sondeos le garantizan apenas la supervivencia política tras las próximas votaciones. El escenario podría presentarse fatídico para la fuerza universitaria, si no fuera por una casualidad de la política: quien se perfila para ser el candidato de Movimiento Ciudadano —y, por ende, próximo gobernador de Jalisco— es Pablo Lemus Navarro, un empresario con quien Padilla López mantiene buena interlocución e incluso amistad. Lemus Navarro, actual alcalde de Guadalajara, entiende que la Universidad de Guadalajara es uno de los factores de gobernabilidad del estado y no le convendría iniciar su gobierno heredando un conflicto que él no inició.

El acercamiento durante el encierro: aliados contra la covid-19

Llegó la pandemia por la covid-19 y Alfaro cargó contra López Obrador —con resultados positivos para el gobernador— porque la estrategia comunicacional y de salud del gobierno de México fue desastrosa. Alfaro logró implementar una exitosa campaña de diferenciación: mientras el gobierno federal dejaba a los ciudadanos a su suerte contra un virus completamente desconocido y que provocó pánico en los primeros meses de la pandemia, el gobernador tomó las riendas del asunto y ofreció certidumbre con un confinamiento que se adelantó a la emergencia sanitaria nacional, decretó fines de semana con prohibición de ocio y entretenimiento, anunció apoyo decidido al personal de salud, ordenó mascarilla obligatoria en los espacios públicos e incrementó las pruebas para detectar contagios.

La consolidación de la estrategia y su pico más alto de popularidad se dio cuando el gobierno de Jalisco y la Universidad de Guadalajara acordaron establecer una mesa técnica de salud que estuviera por encima de intereses políticos y electorales. La ciudadanía valoró positivamente (algo que también sucedió en otros países) que fuera un cuerpo de médicos y de científicos —y no de políticos— quienes diseñaron la estrategia a seguir para combatir a un virus del que todavía existía poca información. La mesa de salud fue todo un éxito y catapultó a Alfaro Ramírez —quien

pasó durante esas semanas por varios platós de la televisión nacional— a los mayores índices de popularidad durante lo que va del sexenio.

Tras las elecciones locales y federales de 2021, el gobernador decidió dar un giro brusco en su estrategia comunicativa y política para buscar recuperar algo de popularidad. Por un lado, abanderó una presunta lucha federalista en contra del yugo centralista de la Ciudad de México. Esta iniciativa tuvo por lema “Defender Jalisco” y buscaba renegociar el pacto fiscal con la Federación, bajo amenaza de romperlo si no ofrecía condiciones favorables para la entidad. Esta campaña federalista no tuvo impacto social, más bien sus resultados fueron negativos, pues se criticó el desperdicio de recursos públicos en una consulta no vinculante y sin garantías de imparcialidad e impulsada por el Ejecutivo, en donde se le preguntó a la ciudadanía si quería que Jalisco revisara los términos del pacto fiscal. Sin embargo, más allá del combate al centralismo, Alfaro prefirió volver a un viejo fantasma (y antiguo adversario, luego aliado) de la política local: Raúl Padilla López.

El escalamiento del conflicto y su incierto desenlace

En agosto de 2021, apenas dos meses después de las elecciones locales y federales, Enrique Alfaro Ramírez dio un golpe en la mesa: ordenó que 140 millones de pesos de presupuesto estatal destinados a la construcción de un Museo de Ciencias Ambientales de la Universidad de Guadalajara fueran reasignados para la construcción del Hospital Civil de Oriente, en Tonalá. El gobernador se escudó afirmando que la iniciativa fue presentada por diputados de Movimiento Ciudadano en el Congreso de Jalisco y él solamente la respaldaba.

Sin embargo, fue más que evidente que la determinación salió del Ejecutivo estatal. Y que era una decisión que no parecía responder a criterios racionales en términos financieros, pues estaba por abrirse un conflicto de grandes proporciones contra el grupo político de la Universidad de Guadalajara por apenas 140 millones de pesos, insignificantes en términos del porcentaje que representa del presupuesto estatal.

La casa de estudios acusó rápidamente que se estaba vulnerando la autonomía universitaria, pues, de alguna forma, el gobierno estatal se entrometió en el ejercicio de sus recursos, que corresponde exclusivamente a su comunidad y a sus autoridades. El gobierno de Jalisco contraatacó señalando que los 140 millones de pesos eran “un botín” del grupo político universitario y que, con esta reasignación presupuestal, se beneficiaría a la infraestructura sanitaria, una de las áreas prioritarias en el estado, mermada tras la presión hospitalaria que supuso la atención de miles de personas infectadas de covid.

Aunque es imposible especular sobre el fuero interno de Alfaro Ramírez, acaso calculó que tenía el poder político suficiente para mermar progresivamente al grupo político de la universidad, con la expectativa de que comenzara a resquebrajarse y en algún momento hiciera implosión. Sin embargo, luego de un año de embates, esto no ha sucedido. La petición del gobernador a la comunidad universitaria para que se deshaga de Raúl Padilla López y de su grupo político, lejos de motivar una revuelta interna, ha provocado mayor cohesión entre los universitarios.

Aunque la razón más plausible del giro de timón del gobernador seguramente tenga que ver con una decisión menos meditada y sea referente a su popularidad, la trayectoria política de Alfaro Ramírez se ha sustentado en antagonizar para cohesionar a los suyos. Llegó a la alcaldía de Guadalajara y a la gubernatura de Jalisco denunciando a la “partidocracia” y erigiéndose como el “legítimo” representante de las causas ciudadanas frente a la clase política. Posteriormente, buscó ser un gobernador fuerte, que le plantara cara a AMLO, buscando posicionarse como uno de los principales líderes opositores del país. Luego atacó al centralismo y buscó abanderar la causa federalista. Ahora, en su enésima batalla mediática y discursiva, quiere hacerse pasar por el paladín de las libertades y de la democracia universitaria.

Pero esta disputa es distinta. Alfaro se está enfrentando probablemente al grupo de poder más sólido, cohesionado y estable de Jalisco. El uso faccioso de las instituciones del Estado no es suficiente para derribar los muros, hasta ahora infranqueables, que el grupo político de la universidad ha construido en torno a la casa de estudios.

El resultado es que la política de Jalisco se encuentra en una suerte de *impasse* en el que dos vehículos indispensables para la gobernabilidad del

estado colisionaron de frente. El ambiente político está permanentemente enrarecido: antiguos amigos de uno y otro bando ahora se miran con desconfianza, y muchos de quienes no tenían un bando se han visto orillados a adoptar uno. Cualquier comentario de sobremesa o en redes sociales es interpretado como una posición en torno al conflicto. La ruptura ha tomado como rehén a la política de Jalisco.

Es prácticamente imposible determinar cuál será la salida del conflicto o si siquiera la habrá. El análisis político no es adivinación. Sin embargo, existen varias posibilidades. La primera es una tregua entre el gobierno de Jalisco y la Universidad de Guadalajara: Alfaro respetaría los recursos y la autonomía universitaria a cambio de que la comunidad disminuya o anule la crítica a su gobierno. Otra opción es un triunfo parcial del gobierno de Jalisco, en donde la universidad asuma las restricciones presupuestales durante el resto del sexenio y evite agudizar el conflicto para esquivar nuevas represalias. Y, finalmente, la tercera posibilidad es un triunfo parcial de la Universidad de Guadalajara, con la reposición e incluso el incremento del presupuesto antes recortado, debido a que el gobierno de Jalisco, en sus momentos más bajos de popularidad y legitimidad social, se vea orillado a ceder.

Como puede verse, ninguno de los triunfos, de darse, serían totales para uno u otro actor. El poder formal e informal que cada uno acumula hace imposible que la solución a la disputa sea un juego de suma cero. Quien ha perdido durante este año es la sociedad de Jalisco en su conjunto. El Grupo Universidad está concentrado en defenderse y contraatacar al gobernador, lo cual necesariamente implica desatender a la universidad. Y el gobierno de Jalisco, por su parte, batalla contra enemigos de barro, en lugar de atender las crisis de desapariciones, feminicidios, víctimas del delito y otro tipo de violencias que acosan a la entidad.

En caso de prolongarse el conflicto el resto del sexenio, tomará años para Jalisco recuperar los costos perdidos: los debates prioritarios hechos a un lado; el desperdicio de recursos públicos en propaganda de uno y otro bando; la cooperación institucional que dejó de hacerse en cultura, educación, ciencia y tecnología; la pérdida de nuevos proyectos conjuntos; los programas de gobierno que se hicieron solo para reforzar posiciones y cooptar aliados, o los que dejaron de planearse e implementarse para no darle munición al enemigo. En las guerras no hay vencedores. Y, lamentablemente, quienes las pagan por lo regular no son quienes las inician.

Conclusiones

La Universidad de Guadalajara y el grupo político que administra los principales espacios de poder y gestiona el sistema de incentivos que hace posible la perdurabilidad de esta institución no tienen visos de resquebrajarse pronto. Más bien, pareciera comprobarse la dinámica sexenal de tensión entre la universidad estatal y el gobierno de Jalisco, sin que exista riesgo considerable de que el grupo comandado por Raúl Padilla López sea despojado del control de la casa de estudios.

Enrique Alfaro Ramírez ha decidido emplear como estrategia mediática para sostener su popularidad política la promesa ambigua de *democratización* de la Universidad de Guadalajara, sin emprender realmente alguna iniciativa jurídica o constitucional que altere las dinámicas político-institucionales actuales de la universidad, más allá del recorte presupuestal que detonó el conflicto actual y ha impedido que las partes vuelvan a la senda de la colaboración.

Esta breve exploración buscó esclarecer las posiciones políticas de cada actor y sus motivaciones, además de arriesgar un pronóstico de cómo pueden evolucionar en estrecha relación con el proceso electoral federal, que, sin duda, modificará las relaciones de poder existentes en Jalisco.

Referencias

- ANDREWS, C. (junio de 2022). ¿Por qué hay que defender la libertad académica? *Letras Libres*. En <https://letraslibres.com/revista/por-que-hay-que-defender-la-libertad-academica/>
- MONSIVÁIS, C. (noviembre de 2004). Cuatro versiones de autonomía universitaria. *Letras Libres*. En <https://letraslibres.com/revista-mexico/cuatro-versiones-de-autonomia-universitaria/>
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. (noviembre de 2021). El significado de la autonomía universitaria. *Nexos*. En <https://educacion.nexos.com.mx/el-significado-de-la-autonomia-universitaria/>

26. Violencia homicida: el panorama en México y Jalisco

Ulises Vargas Gutiérrez

Elementos contextuales

El narcotráfico en México existe desde las primeras décadas del siglo xx, cuando las políticas prohibicionistas de los Estados Unidos crearon el mercado ilegal de las drogas. A la par del mercado ilegal, en aquellos años se conformaron también los primeros grupos mexicanos dedicados al tráfico de drogas, sobre todo en la región noroeste del país: en los estados de Baja California, Sonora y Sinaloa. Investigaciones como las de Astorga (2000) y Serrano (2007) han demostrado que, en sus inicios, el tráfico de drogas ilegales en México estuvo controlado por políticos influyentes que operaban en el nivel local y que buscaron, a través de esta actividad, hacerse de recursos extraordinarios para afianzar sus respectivas posiciones de poder.

Desde finales de los años cuarenta hasta principios de los ochenta los grupos criminales de tráfico de drogas operaron, relativamente, entre los márgenes que el Estado mexicano les impuso a través de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), agencia de inteligencia creada en 1947 durante el periodo presidencial de Miguel Alemán Valdés (1946-1952). Astorga (2007, 2016), Aguayo (2001) y Pimentel (2000) han documentado cómo la DFS medió, y en muchos casos controló, extralegalmente, hasta su extinción en 1985, las interacciones entre la esfera política y la esfera criminal, al proveer pautas de comportamiento a los grupos criminales de narcotráfico. Desde la DFS las autoridades mexicanas se encargaron de “gestionar la organización eficiente y pacífica del mercado [de las drogas], a cambio de la aceptación de impuestos extraídos de la actividad ilegal y de la sujeción de las organizaciones criminales a reglas debidamente acordadas” (Palacios y Serrano, 2010, p. 117).

Diversos factores internacionales y domésticos (Astorga, 2016; Valdés, 2013; Grillo, 2012; Bagley, 2012) ocasionaron que a mediados de los ochenta y principios de los noventa los grupos criminales mexicanos experimentaran cambios que terminaron por convertirlos en organizaciones criminales de mayor alcance.

En la dimensión internacional fue crucial, para explicar este proceso de cambio en los grupos y su interacción con la esfera política, el incremento del consumo de marihuana y cocaína en los Estados Unidos en las décadas de los sesenta y setenta-ochenta, respectivamente. Este aumento en el consumo en aquel país tuvo implicaciones de consideración, ya que dotó a los grupos criminales de una cantidad notable de recursos que contribuyeron a su fortalecimiento y gradual independencia del control político que los había limitado, prácticamente, desde sus orígenes. Igualmente significativo fue el redireccionamiento de las rutas de la cocaína causado por las operaciones antinarcoicas implementadas durante la administración de Ronald Reagan (1981-1989). Que al lograr interrumpir la ruta que conectaba a los productores de la región andina con el mercado estadounidense a través del Caribe, consolidó la ruta centroamericana-mexicana, que utilizaba los corredores del Golfo y el Pacífico para trasladar la droga desde Sudamérica hasta Estados Unidos. También, habría que mencionar lo favorable que fue para las organizaciones criminales mexicanas la desarticulación de los cárteles de Medellín y Cali a mediados de los noventa, debido a que el vacío que dejaron estas organizaciones colombianas en el mundo del tráfico de drogas fue rápidamente ocupado por las organizaciones mexicanas.

En la dimensión doméstica, sin duda uno de los factores torales para comprender la evolución de las organizaciones criminales en esos años fue la disolución de la DFS en 1985 tras el asesinato del agente de la Drug Enforcement Administration (DEA) Enrique Camarena. Con la extinción de la institución encargada de gestionar el narcotráfico en el país, se trastocaron los acuerdos que habían asegurado el funcionamiento, relativamente pacífico, del negocio de las drogas. Sin la institución de control, el crimen organizado inició un proceso de desorganización que fue alimentado al mismo tiempo por un ambiente internacional involuntariamente propicio para su robustecimiento. Asimismo, otro factor interno clave fue que hacia mediados y finales de los ochenta los arrestos de Rafael Caro Quintero (1985), Ernesto Fonseca (1985) y Miguel Ángel Félix Gallardo (1989),

entonces jefes del cártel de Guadalajara, provocando la fragmentación de esa organización criminal, que desde los sesenta operaba de forma más o menos estable y cohesionada. De hecho, es en ese contexto en el que el cártel de Guadalajara se transforma en el cártel de Sinaloa.

Una de las consecuencias más perniciosas que tuvo la fragmentación del cártel de Guadalajara fue que, en los noventa, la violencia asociada al negocio de las drogas se hizo más recurrente y notoria. Específicamente, fueron dos los conflictos que detonaron la violencia en esos años. Por un lado, el que enfrentó al grupo de Miguel Ángel Félix Gallardo con el de Héctor Palma Salazar, y por el otro, siendo el más significativo, el que se produjo entre la organización criminal de Tijuana de los hermanos Arellano Félix con la organización de Sinaloa, encabezada por Palma Salazar y Joaquín Guzmán Loera. En el primer caso, el conflicto se originó por un problema de sucesión de liderazgo en la organización de Guadalajara-Sinaloa. En el segundo caso, estuvo motivado por cuestiones de dominio territorial, pues luego del desprendimiento del grupo de los Arellano Félix de la organización de Guadalajara, estos reclamaron para sí el control de Baja California, especialmente de la ciudad fronteriza de Tijuana. Vale la pena recordar que es justo por los enfrentamientos entre las organizaciones de Tijuana y de Sinaloa que se dan eventos de violencia muy visibles, tales como el tiroteo en la discoteca Christine, en Puerto Vallarta, Jalisco, en noviembre de 1992; el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en el estacionamiento del Aeropuerto de Guadalajara, en mayo de 1993; o la explosión de un coche bomba afuera del Hotel Camino Real de Guadalajara, en junio de 1994, por mencionar algunos.

En el ámbito político, el siglo XXI mexicano arrancó con la primera alternancia en el Poder Ejecutivo federal, cuando después de 71 años ininterrumpidos de mandatarios emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) llega al poder Vicente Fox Quesada (2000-2006), del Partido Acción Nacional (PAN). Precedida por esta victoria electoral, los partidos de oposición ya habían establecido una geografía política más plural, al ganar espacios de representación política en gubernaturas, presidencias municipales y diputaciones (en diferentes legislaturas tanto federales como locales). Aunque no se advirtió con toda claridad en su momento, este pluralismo potenció la incorporación de nuevos y variados actores políticos formales al nexo político-criminal, generando así relaciones más

complejas e inestables entre la esfera política y la criminal. Si en el periodo del régimen político autoritario el oscuro control de las organizaciones criminales fue posible, en el albor de la democracia las condiciones hicieron que la constitución de un orden de ese tipo fuera menos probable.

En el ámbito de las organizaciones criminales de tráfico de drogas el escenario era igualmente complicado, pues la fragmentación de la más poderosa, la de Guadalajara, resultó en la generación de nuevas organizaciones. En esos primeros años del siglo XXI, en el país operaban al menos cuatro organizaciones criminales, tres de ellas desprendidas de la de Guadalajara: la de Sinaloa, la de Juárez y la de Tijuana; y la del Golfo, que se desarrolló de forma independiente en el estado de Tamaulipas. Los conflictos que tuvieron efectos directos para que la violencia en algunos estados de la república se hiciera más visible en aquellos años fue, como ya se señaló, el que ocurrió entre las organizaciones de Tijuana y Sinaloa, que continuó afectando a Baja California, así como también el que se siguió del rompimiento entre la organización de Sinaloa y la de Juárez, en 2004, que impactó al estado de Chihuahua. Un evento que se originó un poco antes, pero que sería fundamental para entender el incremento de la violencia en muchas de las entidades del país, ya durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), fue la conformación del grupo de los Zetas, a finales de los noventa, que a través de sus tácticas militares de defensa, expansión y conquista territorial dio un giro a lo que las organizaciones de tráfico de drogas ilegales mexicanas habían hecho con respecto a sus actividades (que se diversificaron), y al uso de la violencia, cuyo empleo se hizo más sistemático.

El mandato de Felipe Calderón inicia con la implementación de una estrategia de seguridad marcadamente punitiva, que se extendió durante todo el periodo. El objetivo central de la estrategia fue el de recuperar, a través de la movilización de la fuerza pública, la autoridad del Estado en aquellas zonas del país en donde se llevaban a cabo actividades relacionadas con el tráfico de drogas ilegales con impunidad. La estrategia comenzó a operar en entidades en donde la violencia causada por las organizaciones criminales se había agravado, tanto en su visibilidad como en su ejercicio. En Michoacán, Guerrero, Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas se ejecutaron operativos policiaco-militares que si bien en el muy corto plazo mostraron, en la mayoría de los casos,

resultados positivos en cuanto a la reducción de los homicidios se refiere, pronto tuvieron, contradictoriamente, efectos negativos en la seguridad.

El balance general de los resultados de la estrategia de seguridad calderonista es negativo. Lo que sucedió, al agregar al Estado como un actor armado más a los conflictos entre criminales, fue que las organizaciones de narcotráfico se fragmentaron, multiplicaron y dispersaron. Con respecto a la fragmentación, en este periodo prácticamente todas las organizaciones criminales importantes tuvieron desprendimientos que terminaron en enfrentamientos. Especialmente violentas fueron las rupturas del grupo de los Beltrán Leyva de la organización de Sinaloa, la de los Zetas de la organización del Golfo, y la de Los Caballeros Templarios de La Familia Michoacana. En lo relativo a la multiplicación de las organizaciones, una vez puesta en marcha la estrategia de seguridad, el número de estas incrementó. Si en 2007 existían en México seis organizaciones criminales, para los años 2008 y 2009 se contabilizaban ocho. En 2010 el número de organizaciones fue entre diez y once. En 2011 operaban un total de dieciséis. Para el último año del periodo de Calderón, el 2012, se consideraba que existían al menos diez organizaciones de este tipo (Guerrero, 2012). Paralelamente a estas dinámicas de fragmentación y multiplicación, la estrategia también ocasionó la dispersión de las organizaciones. Ante el reposicionamiento de la autoridad del Estado, las organizaciones de narcotráfico optaron por trasladar sus operaciones a otras zonas del país, ahí donde la presencia del Estado fuera menor. La dinámica de dispersión y la violencia que desató se hace visible si se considera que entre 2006 y 2007 fueron dieciséis los estados de la república en donde se registraron aumentos en el número de homicidios, número comparativamente menor a lo que ocurrió entre 2007 y 2008, cuando se registraron aumentos en el número de homicidios en 29 de los 32 estados del país. La evidencia más contundente del fracaso de la estrategia de seguridad fue el ascenso de la violencia a nivel nacional. En términos de las tasas de homicidio, México pasó de tener una tasa de 9.75 por cada 100 000 habitantes en 2006, a una de 22.2 en 2012 (INEGI, 2022).

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se intentó atenuar, discursivamente, el problema de inseguridad del país. Así, el foco de atención se trasladó a la promoción y aprobación de un conjunto de reformas de gran calado; las reformas estructurales. La estrategia de comunicación del mandatario priista pareció funcionar en el arranque de

su periodo, sin embargo, los casos de Tlatlaya y Ayotzinapa, que tuvieron lugar en 2014, reubicaron el tema de seguridad en el grado más alto de las prioridades del gobierno. Estos casos volvieron a evidenciar, por un lado, las consecuencias más negativas del uso abierto y masivo de militares en labores de seguridad pública, y por el otro, el intrincado sistema de complicidades establecido entre la esfera política y la criminal, además de mostrar que, por mucho que quisiera aminorarse, la violencia seguía siendo un problema central.

Tal y como sucedió en el periodo de Felipe Calderón, durante el sexenio de Peña Nieto se empleó una estrategia de seguridad con un fuerte enfoque punitivo, en la que prevaleció el objetivo de recuperar la potestad del Estado al disminuir las capacidades de las organizaciones criminales a través de la captura de sus líderes. Aun cuando la estrategia de capturar a los personajes clave de las organizaciones de tráfico de drogas había sido recurrentemente usada desde los noventa, fue durante el calderonismo cuando esta se utilizó sistemáticamente. Peña Nieto no solo siguió con la estrategia de descabezamiento, sino que superó en resultados a su antecesor. Si en el sexenio de Calderón, de una lista de 37 blancos prioritarios se logró la captura y/o abatimiento de 25 líderes del crimen organizado (Rodríguez, 2012), en el de Peña Nieto se capturó y/o abatió, de una lista de 122, a un total de 110 (Dittmar, 2018). La continuidad en la estrategia causó el incremento y aceleración de los procesos de fragmentación, multiplicación y dispersión de las organizaciones criminales. Las capturas, que en muchas ocasiones terminaron en abatimientos, propiciaron que se crearan nuevos y variados liderazgos, que se gestaran nuevos conflictos y rivalidades y que se establecieran alianzas precarias entre los distintos grupos y organizaciones criminales. Paradójicamente, no obstante que se logró debilitar, en muy distintos grados, a las organizaciones criminales más importantes, como las de Sinaloa, Beltrán Leyva, Tijuana, Juárez, del Golfo, los Zetas, La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios, la estrategia creó un nuevo escenario, ya que provocó la conformación de grupos criminales más compactos, pero no por eso menos violentos. Una excepción de este último punto es el caso del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), que durante el periodo 2012-2018 desplazó en importancia a las demás organizaciones criminales por su crecimiento en influencia, dominio territorial y uso de la violencia.

El panorama nacional

En los primeros tres años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) el panorama, tanto de las organizaciones criminales como de la inseguridad que generan, continúa creciendo en complejidad y gravedad. En lo que va del actual gobierno se han identificado, por lo menos, nueve organizaciones criminales importantes. Sin embargo, en la mayoría de los casos, son las facciones o remanentes de las organizaciones que operaron durante los mandatos de Calderón y de Peña Nieto las que han cobrado relevancia (Beittel, 2022; Guerrero, 2021b). A saber: 1. La organización de Sinaloa, que, tras el arresto en enero de 2016 y posterior extradición, en enero de 2017, de Joaquín Guzmán Loera, se encuentra dividida en tres facciones y cerca de cuarenta células con presencia en 28 entidades del país; 2. La de los Beltrán Leyva, que para 2019 se había desagregado en diez facciones con presencia en trece estados, siendo las más relevantes, aunque en competencia, Los Rojos y Los Guerreros Unidos; 3. La de Tijuana, que, a pesar de su debilitamiento, algunos de sus remanentes, en alianza con el CJNG, han seguido ejerciendo influencia en Baja California; 4. La de Juárez, cuya facción más violenta, La Línea, se disputa el control de Chihuahua con otras organizaciones criminales; 5. La del Golfo, recientemente dividida en catorce grupos, antagónicos entre sí, como Los Ciclones, Los Pelones y Los Metros; 6. Los Zetas, que si bien en los hechos dejó de ser una organización cohesionada, sus doce facciones se han diseminado en doce entidades de la república, entre las que destacan el Cártel del Noroeste y los Zetas Vieja Escuela; 7. La Familia Michoacana, que, a través de células desprendidas de esta organización, como Los Viagras o La Nueva Familia Michoacana, sigue operando en los estados de Jalisco, Colima, Michoacán y Guerrero; 8. Los Caballeros Templarios, que permanece activa, a través de sus facciones, en el sur del país, particularmente en algunas zonas de Michoacán y Guerrero, y 9. El CJNG, que tiene presencia en 31 de los 32 estados del país y que, junto con sus actuales rivales, la organización de Sinaloa, es considerado uno de los cárteles con mayor capacidad operativa en México.

A este escenario general en donde se identifican nueve organizaciones criminales importantes y algunas de sus facciones y remanentes, habría que agregarle otros grupos criminales; los más compactos, de

alcance local y regional, que realizan actividades de tráfico de drogas, en muchos casos a menor escala, así como otros ilícitos como robo de combustible, de transporte o contrabando que, según algunas estimaciones, en 2019, rondaban los 160 (Guerrero, 2021b, p. 37). En un trabajo realizado por una organización independiente especializada en temas de seguridad, se calculó que en México existían, en 2020, poco más de 200 grupos criminales armados. El mismo trabajo concluyó que la proliferación de estos grupos se debe principalmente al fracaso de las estrategias de seguridad implementadas desde finales de 2006, concretamente de la estrategia de captura de los líderes de las principales organizaciones criminales (Crisis Group, 2022).

En lo que va del periodo de López Obrador la violencia sigue siendo un problema central. Así lo muestran las cifras oficiales de defunciones por homicidio a nivel nacional registradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para el primer año completo del mandato lopezobradorista, el 2019, el total de homicidios en México fue de 36 661, que se tradujo en una tasa de 28.96 homicidios por cada 100 000 habitantes; la tasa más alta de estos primeros años del periodo en cuestión. En 2020 el total de homicidios fue de 36 773, ligeramente mayor a la cifra de 2019, pero que significó una tasa de 28.77, marginalmente menor a la tasa del año anterior. Para 2021, el total de homicidios fue de 35 625, lo que representó una tasa de 27.62, la menor del periodo. Estas cifras adquieren su justa dimensión si se considera que, en los años más violentos de las dos administraciones anteriores, el 2011 para Calderón y 2018 para Peña Nieto, se registraron a nivel nacional un total de 27 213 (tasa de 23.58) y 36 685 (tasa de 29.27) homicidios, respectivamente. A partir de estos datos es posible apuntar que, aunque la violencia se ha estabilizado durante el periodo lopezobradorista, ya que no se ha exacerbado, las altas cifras de las defunciones por homicidio y sus tasas a nivel nacional demuestran que este problema persiste. Incluso, si se observan las cifras oficiales de las defunciones por homicidio en los últimos 30 años, se puede argumentar que las del periodo de López Obrador son de las más altas registradas.

CRIMEN ORGANIZADO



Gráfica 26.1. Tasa de defunciones por homicidio en México, 2006-2021

Fuente: elaboración propia con información del INEGI y el Conapo.

Los niveles de violencia en México de los últimos años encuentran gran parte de su explicación en las actividades, operaciones y, sobre todo, en los enfrentamientos de las organizaciones criminales; enfrentamientos con otras organizaciones rivales o dentro de las mismas. Un reporte sobre la violencia en México estimó que, del total de homicidios oficialmente contabilizados en el país durante 2020, entre un tercio (en su estimación más baja) y dos tercios (en su estimación más alta) por sus características, pueden ser razonablemente atribuidos a las organizaciones criminales (Calderón, Heinle, Kuckertz, Rodríguez y Shirk, 2021, p. 11).

Desde la llegada de López Obrador a la Presidencia, no han sido pocos los casos que muestran la difícil situación de la seguridad y el nivel de las capacidades operativas y de violencia de algunas organizaciones y grupos de narcotráfico. En este aspecto, habría que recordar cuando menos el operativo fallido para capturar a Ovidio Guzmán López en octubre de 2019, uno de los actuales líderes de una de las tres principales facciones de la organización criminal de Sinaloa, la de Los Chapitos; la masacre de nueve integrantes de la familia LeBarón en noviembre de 2019, perpetrada por el grupo criminal de La Línea, facción del cártel de Juárez, que se disputa el control territorial de Chihuahua y Sonora con el grupo de Los Salazar; el homicidio del juez federal Uriel Villegas Ortiz, en junio de 2020, cometido por integrantes del CJNG en supuesta represalia por sus decisiones en materia judicial; y el atentado en contra del secretario de

Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, Omar García Harfuch, también en junio de 2020, atribuido a miembros de la organización del CJNG. Otro caso notable que valdría la pena mencionar, a pesar de que no está relacionado enteramente con el uso de la violencia pero sí con los alcances de las organizaciones criminales mexicanas, es el de la detención de quien fuera secretario de la Defensa durante el sexenio de Peña Nieto, el general Salvador Cienfuegos Zepeda, en los Estados Unidos, en octubre de 2020, que no obstante haber sido exonerado por sus supuestos nexos con el crimen organizado, hizo recordar casos como los del general Jesús Gutiérrez Rebollo en 1997, el del general Mario Arturo Acosta Chaparro en 2000, y más recientemente, el de Genaro García Luna en 2019.

En años recientes otros problemas de seguridad se han agudizado. La actual administración ha informado que en el país están reportadas como desaparecidas o no localizadas más de 103 000 personas (RNPDO, 2022), y de esas, cerca del 70% desaparecieron en los últimos diez años, y más de la cuarta parte en los últimos tres (Brewer, 2022). A finales de 2021, la comisión nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en México reconoció que desde 2006 se habían descubierto más de 4 800 fosas clandestinas con más de 8 200 cuerpos (Gamboa y Rodríguez, 2021). Un reporte de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) calculó que en México, entre los años 2006 y 2020, habían sido víctimas de desplazamiento interno forzado por violencia un total de 356 792 personas, y de ese total, al menos 9 741 abandonaron su lugar de residencia durante el 2020 (2021, p. 40). Otros problemas, tales como el asesinato de periodistas, que del 2000 hasta junio de 2022 sumaron 154 (34 en lo que va del actual gobierno) (Artículo 19, 2022), o la violencia política que marcó los procesos electorales de 2018 y 2021, en donde se reportaron numerosos casos de agresiones y de políticos asesinados (Etellect, 2021), dibujan un escenario cada vez más difícil en lo relativo a la seguridad.

La profundización de algunos aspectos del modelo de militarización de la seguridad pública, por un lado, y la inyección de recursos a programas sociales por el otro, han sido dos de las piezas más importantes de la estrategia de seguridad implementada durante el gobierno de López Obrador. La creación de la Guardia Nacional en 2019 mostró las pocas alternativas que el gobierno mexicano tiene para combatir a las organizaciones y grupos criminales. No obstante, de esta profundización de algunos elementos

de la militarización, es de destacar que en el actual gobierno las fuerzas de seguridad se han replegado (Guerrero, 2021a), y en proporción con las administraciones pasadas, el uso de la fuerza, que se observa en los niveles de letalidad de las fuerzas armadas, al parecer ha disminuido (Brewer, 2021). Asimismo, también es notoria la resistencia del gobierno de López Obrador a seguir la lógica de capturar a los líderes de las principales organizaciones criminales que se usó en los gobiernos pasados, decisión cuyos efectos aún no son del todo claros. Un par de datos que pueden ser de utilidad para analizar esos posibles efectos es que, según información de inteligencia del Gobierno de los Estados Unidos, en 2018 cerca del 20% del territorio mexicano estaba controlado por el crimen organizado (Sheridan, 2020), mientras, según un alto funcionario del mismo gobierno, para el 2021 ese territorio controlado por el crimen ya constituía alrededor del 30-35% (Esquivel, 2021). Ahora bien, en lo que tiene que ver con los programas sociales, el énfasis discursivo de la estrategia de seguridad del actual gobierno se ha centrado en “atacar las causas de la inseguridad” a través de la creación de programas sociales que tienen el objetivo de mejorar las condiciones de los sectores más vulnerables de la población. Todavía es pronto para hacer una evaluación del impacto de la política social en la inseguridad, particularmente en lo referente a la violencia homicida, pero al observar las cifras de las defunciones por homicidio resulta evidente que la violencia no ha disminuido.

El panorama en Jalisco

En Jalisco, la presencia, pero sobre todo la operación de los grupos criminales de tráfico de drogas más importantes data al menos desde mediados de los setenta, cuando, a raíz de las acciones de erradicación de cultivos ilegales en Sinaloa, Durango y Chihuahua, los grupos de narcotráfico asentados en aquellas entidades reubicaron sus centros de operación en territorio jalisciense. En los ochenta, la entidad, concretamente el área metropolitana de Guadalajara, se convirtió en uno de los epicentros administrativos y de gestión del negocio de las drogas ilegales del país, debido a que la organización criminal más importante en ese entonces, el Cártel de Guadalajara, aprovechó los recursos de la metrópoli para desarrollar

sus actividades. En los noventa, una vez consumada la fragmentación del cártel, personajes clave de la organización de Sinaloa operaron, en distintos grados, en el estado de Jalisco, tales fueron los casos de Ignacio Coronel Villarreal, Héctor Palma Salazar, Joaquín Guzmán Loera y Amado Carrillo Fuentes, este último, líder de la facción de Juárez. En esa misma década, también la organización de Tijuana, de los Arellano Félix, mantuvo una fuerte presencia en la entidad. En ese sentido, basta recordar que algunos de los hechos de violencia más visibles en el contexto de las operaciones de las organizaciones criminales que ocurrieron en Jalisco en los noventa fue por los enfrentamientos entre Sinaloa y Tijuana. Desde finales de 2006 y principios de 2007, a partir de la implementación de las estrategias de seguridad más punitivas y de sus consecuencias en el mundo criminal, en Jalisco se consolidó rápidamente el dominio del CJNG.

El CJNG comenzó a operar en México a finales de 2010 y principios de 2011, pero no fue hasta los años 2014-2015 cuando cobró verdadera notoriedad. El primer antecedente del CJNG se remonta a octubre de 2009, cuando efectivos del Ejército capturaron en Guadalajara, Jalisco, a Orlando Nava Valencia. Al momento de su captura, Nava Valencia era considerado el líder del Cártel del Milenio y al mismo tiempo operador clave de Ignacio Coronel Villarreal, este último, jefe de la facción de la organización criminal de Sinaloa encargada de operar en los estados de Jalisco, Colima y Nayarit. Tras la captura de Nava Valencia, se conformaron dos grupos antagónicos al interior de la facción dirigida por Coronel Villarreal: La Resistencia y Los Torcidos (Insight Crime, 2020). La división interna en la facción se agudizó cuando, en julio de 2010, Ignacio Coronel fue abatido por efectivos del Ejército en Zapopan, Jalisco. Después del abatimiento del líder de la facción, La Resistencia y Los Torcidos entraron en conflicto abierto para definir el nuevo liderazgo. Fueron Los Torcidos, dirigidos por Nemesio Oseguera, Martín Arzola Ortega y Abigael González Valencia, quienes se erigieron como los sucesores de Coronel Villarreal y crearon el CJNG, una organización criminal con raíces tanto en el Cártel del Milenio como en la organización de Sinaloa, pero independiente de ambas. En sus inicios, el CJNG operó en estrecha colaboración con la organización criminal de Sinaloa. Incluso se ha señalado que comenzó como un brazo armado de la organización de Sinaloa en su lucha contra los Zetas, específicamente en el año de 2011 (De Mauleón, 2015).

A finales de 2016, la alianza entre el CJNG y la organización criminal de Sinaloa llegó a su fin. El rompimiento de la alianza entre estas organizaciones criminales se evidenció el 15 de agosto de 2016, cuando personas armadas, supuestamente integrantes del CJNG secuestraron a seis integrantes del cartel de Sinaloa en Puerto Vallarta, Jalisco. Entre las personas secuestradas se encontraba Jesús Alfredo Guzmán Salazar, hijo de Joaquín Guzmán Loera. Aunque finalmente el hijo de Guzmán Loera fue liberado, el secuestro confirmó el rompimiento definitivo entre el Cártel Jalisco y el Cártel Sinaloa.

En 2015, el gobierno mexicano reconoció indirectamente que la hegemonía de la organización de Sinaloa estaba siendo disputada con éxito por el CJNG, al señalar que esta última era, en efecto, una de las dos organizaciones criminales más peligrosas de México (Croda, 2015). En un sentido similar, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos declaró, en abril de 2015, que el CJNG era “uno de los grupos de tráfico de drogas más poderosos de México”, al mismo tiempo que incluía a esta organización en su “lista negra” (Animal Político, 2015). El debilitamiento relativo de la organización de Sinaloa en este periodo también se observa a través del aumento en la presencia territorial del CJNG. Ya que, en solo ocho años, pasó de tener presencia en tres estados, en 2011, a abarcar 31 estados, en 2019.

El rápido ascenso del CJNG en gran medida puede explicarse a partir del uso sistemático de la violencia para llevar a cabo sus actividades, extender su presencia y mantener el control en los territorios claves para la producción y el trasiego de drogas, particularmente, aunque no exclusivamente, de drogas sintéticas. En los dos últimos años la presencia del Nueva Generación es prácticamente nacional, sin embargo, su dominio territorial se concentra en los estados de Jalisco, Nayarit, Colima, y en algunas zonas de Michoacán, Veracruz, Guanajuato, Puebla, Querétaro e Hidalgo (Insight Crime, 2020).

Para el caso concreto de Jalisco, la violencia del CJNG se ha hecho manifiesta en distintas ocasiones. En ese sentido, habría que destacar cuando menos cinco casos: el homicidio del secretario de Turismo de Jalisco, José de Jesús Gallegos Álvarez, en marzo de 2013, quien supuestamente colaboraba con la organización criminal de Los Caballeros Templarios, y fue ordenado por el líder del CJNG en venganza por ese vínculo con aquella organización rival; los ataques y bloqueos estratégicos en distintos puntos

de los estados de Jalisco, Guanajuato, Colima y Michoacán, en mayo de 2015, realizados por miembros del CJNG a partir del inicio de la Operación Jalisco, que tuvo el objetivo de capturar a Nemesio Oseguera y así diezmar las capacidades de esa organización criminal; el secuestro y homicidio de tres jóvenes estudiantes de cine, en marzo de 2018, que tras ser confundidos con integrantes de un grupo criminal rival fueron asesinados por sicarios del CJNG; el atentado en contra del entonces secretario del Trabajo y Previsión Social y anteriormente fiscal general del estado de Jalisco, Luis Carlos Nájera, en mayo de 2018, llevado a cabo por el CJNG; y el asesinato, en diciembre de 2020, del exgobernador de Jalisco, Jorge Aristóteles Sandoval (2013-2018), cometido también por personas vinculadas al CJNG.



Gráfica 26.2. Tasa de defunciones por homicidio en Jalisco, 2007-2021

Fuente: elaboración propia con información del INEGI y el Conapo.

La información cuantitativa corrobora el escenario de violencia que se ha generado en Jalisco. En los últimos quince años la violencia en la entidad se ha incrementado. Así lo demuestran las cifras oficiales de las defunciones por homicidio del INEGI. Jalisco pasó de contabilizar un total de 445 homicidios en 2007, que representó una tasa de 6.24 homicidios por cada 100 000 habitantes, a un total de 2 231 homicidios en 2021, que significó una tasa de homicidios de 26.27.

Al observar la tendencia de las defunciones por homicidio en la entidad a partir de los gobiernos jaliscienses desde 2007, es posible afirmar que la violencia en Jalisco creció de forma importante durante el periodo de

Emilio González Márquez (2007-2013), declinó brevemente para después incrementar significativamente durante el periodo de Jorge Aristóteles Sandoval (2013-2018), y disminuyó para después estabilizarse desde que Enrique Alfaro Ramírez (2018-2024) tomó posesión del cargo.

Durante el periodo de Emilio González Márquez las defunciones por homicidio aumentaron todos los años. Si en 2007 el total de defunciones por homicidio en Jalisco, según el INEGI, fue de 445, para 2012 la cifra había alcanzado un total de 1 560 homicidios. La entidad pasó de tener una tasa de 6.24 homicidios por cada 100 000 habitantes en 2007, a una de 20.33 en 2012, último año completo del gobierno de González Márquez.

En el periodo de Jorge Aristóteles Sandoval, el número total de defunciones por homicidio en la entidad declinó en 2013 y 2014, cuando se registraron cifras absolutas de 1 491 y 1 038 homicidios, o tasas de 19.8 y 13.18, respectivamente. Sin embargo, en los últimos cuatro años del periodo de Aristóteles Sandoval, las defunciones por homicidio se incrementaron y, de hecho, en el último año de su mandato, el 2018, los homicidios en Jalisco crecieron exponencialmente. En 2015 el total de homicidios en la entidad fue de 1 230 (tasa de 15.44); en 2016 el total fue de 1 300 (tasa de 16.13); en 2017 se contabilizaron 1 586 (tasa de 19.46); y en 2018, el número total de homicidios fue de 2 928 (tasa de 35.53), esta última cifra es la más alta no solo del periodo de Sandoval, sino de todo el corte temporal que va de 2007 a 2021.

En el primer año completo del mandato de Enrique Alfaro Ramírez, 2019, en Jalisco se registraron un total de 2 525 homicidios (tasa de 30.32), cifra que muestra una reducción con respecto a la de 2018. En 2020 el total de homicidios en la entidad fue de 2 241 (tasa de 26.64), cifra inferior a la del año 2019. Finalmente, para 2021 se registraron, en números absolutos, 2 231 homicidios (tasa de 26.27), una reducción marginal a la cifra del 2020. Aun cuando las cifras de defunción por homicidio en Jalisco han disminuido en lo que va del periodo de Enrique Alfaro, es necesario precisar que son, en conjunto, las más altas registradas en los últimos 30 años en Jalisco.

El problema de las desapariciones, vinculado estrechamente tanto con agentes públicos de los distintos niveles de gobierno como con las operaciones del crimen organizado (CED, 2022, p. 3), ha sido otro de los temas que en los años recientes ha adquirido preponderancia en Jalisco. Según cifras oficiales, desde marzo de 1964 hasta principios de agosto de 2022, en

la entidad se han contabilizado un total de 15 041 personas desaparecidas y no localizadas (RNPDO, 2022). Con esa cifra, Jalisco es la entidad con mayor número de personas desaparecidas y no localizadas a nivel nacional. Le siguen los estados de Tamaulipas (12 096), Estado de México (11 265) y Veracruz (7 197). Y en contraste, se ubican los estados de Campeche (111), Tlaxcala (132) y Tabasco (226), cuyas cifras de desaparecidos y no localizados son de las más bajas a nivel nacional.

Otro de los problemas fuertemente relacionados con la violencia causada por las organizaciones criminales, y que en los últimos años se ha redimensionado en cuanto a su gravedad se refiere, es el de las fosas clandestinas. De acuerdo con cifras presentadas en el tercer informe de gobierno de Enrique Alfaro, entre diciembre de 2018 y septiembre de 2021 en Jalisco se localizaron un total de 82 fosas, de las que se habían exhumado los restos de 1 098 personas. Siendo los municipios de Tlajomulco de Zúñiga (30), Zapopan (12), San Pedro Tlaquepaque (10), El Salto (7), Lagos de Moreno (5), Chapala (4), Tonalá (4), Guadalajara (3) e Ixtlahuacán de los Membrillos (3) en donde se encontraron la mayor cantidad de estos sitios de inhumación clandestina (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022, p. 787).

Como lo ha sido para muchas de las entidades del país, en los últimos años en el estado de Jalisco las operaciones de las organizaciones criminales han creado graves problemas de inseguridad. Los procesos de fragmentación, multiplicación y dispersión de las organizaciones de tráfico de drogas acelerados por las estrategias de seguridad más recientes han exacerbado la violencia, además de otros problemas ligados con esta. En Jalisco, el asentamiento, la operación y el dominio del CJNG ha traído consigo el aumento de los homicidios. Ya sea por la confrontación con otras organizaciones rivales o por sus enfrentamientos contra el Estado, la violencia homicida en los años recientes en la entidad se inscribe en la lógica de operación de esta organización criminal.

Reflexiones finales

En lo que va del gobierno de López Obrador el panorama en lo concerniente a las organizaciones criminales de tráfico de drogas es más adverso en comparación con las dos administraciones pasadas. Actualmente hay

más grupos criminales que operan y controlan más territorio a través del uso sistemático de la violencia. El aparente repliegue de las fuerzas de seguridad ha incrementado las condiciones de vulnerabilidad de poblaciones enteras. La supuesta orientación preventiva de la estrategia de seguridad del actual gobierno, sintetizada en el lema de “abrazos, no balazos”, no ha tenido, hasta el momento, efectos visibles en la reducción de la violencia, específicamente en el número de homicidios. Los acuciantes problemas de las desapariciones y los desplazamientos internos forzados evidencian también el deterioro de la seguridad.

El panorama actual de las organizaciones criminales en Jalisco no puede desvincularse del escenario nacional. Los problemas de inseguridad relacionados con las operaciones del crimen organizado en Jalisco son, como en el caso nacional, herencia de las dinámicas desatadas en los últimos quince años. El CJNG es el actor criminal clave para comprender los niveles de violencia en la entidad, cuyas cifras actuales de homicidios son las más altas registradas en por lo menos los últimos 30 años.

Mientras se escriben las líneas finales de este breve trabajo (agosto de 2022) se han reportado eventos de violencia muy visibles en algunas zonas de los estados de Jalisco, Guanajuato, Chihuahua y Baja California, en donde las organizaciones criminales han mostrado, una vez más, su nivel de coordinación y capacidad de fuego. Los eventos que se han sucedido en estas entidades hermanadas por el flagelo del crimen desafortunadamente serán, en los próximos meses, solo un antecedente más en el complejo panorama de las organizaciones criminales mexicanas.

Referencias

- AGUAYO, S. (2001). El debacle, 1976-1985. En S. Aguayo, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México. Grijalbo.
- Animal Político (2015). Jalisco Nueva Generación, el nuevo y peligroso cártel de México. *Animal Político*. En <https://www.animalpolitico.com/2015/04/jalisco-nueva-generacion-el-nuevo-y-peligroso-cartel-de-mexico/>
- Artículo 19 (2022). Periodistas asesinados. *Artículo 19*. En <https://articulo19.org/periodistasasesinados/>

- ASTORGA, L. (2000). Organized Crime and the Organization of Crime. En J. Bailey y R. Godson, *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. United States. University of Pittsburg Press.
- ASTORGA, L. (2007). *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México. Tusquets Editores.
- ASTORGA, L. (2016). *El siglo de las drogas. Del porfiriato al nuevo milenio*. México. Penguin Random House Grupo Editorial.
- BAGLEY, B. (2012). Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: grandes tendencias en el siglo XXI. En A. Rodríguez, *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*. México. Centro de Estudios Navales de la Armada de México y Universidad de Guadalajara.
- BEITTEL, J. S. (2022). Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations. *Congressional Research Service*. En <https://sgp.fas.org/crs/row/R41576.pdf>
- BREWER, S. (2021). México militarizado: la guerra se perdió, pero la paz no llega. WOLA. En <https://www.wola.org/es/analisis/mexico-militarizado-la-guerra-se-perdio-pero-la-paz-no-llega/>
- BREWER, S. (2022). México: 100,000 personas desaparecidas y no localizadas. WOLA. En <https://www.wola.org/es/analisis/mexico-personas-desaparecidas-y-no-localizadas/>
- CALDERÓN, L., Heinle, K., Kuckertz, R., Rodríguez Ferreira, O. y Shirk, D. A. (2021). Organized Crime and Violence in Mexico: 2021 Special Report. *Justice in Mexico*. En <https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2021/10/OCVM-21.pdf>
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2021). Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México. Informe 2020, CMDPDH. En <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2020.pdf>
- Committee on Enforced Disappearances (2022). Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 22 de la Convención. CED. En <https://hchr.org.mx/comite/informe-del-comite-contra-la-desaparicion-forzada-sobre-su-visita-a-mexico-al-amparo-del-articulo-33-de-la-convencion/>

- Consejo Nacional de Población (2022). Indicadores demográficos de México de 1970 a 2050. CONAPO. En http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index.html
- Crisis Group (2022). Crime in Pieces: The Effects of Mexico's War on Drugs, Explained. *Crisis Group*. En <https://www.crisisgroup.org/content/crime-pieces-effects-mexicos-%E2%80%9Cwar-drugs%E2%80%9D-explained>
- CRODA, R. (2015). En México sólo quedan dos cárteles... el de Sinaloa y el CJNG: Tomás Zerón. *Proceso*. En <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2015/6/9/en-mexico-solo-quedan-dos-carteles-el-de-sinaloa-el-CJNG-tomas-zeron-148237.html>
- DE MAULEÓN, H. (2015). CJNG: La sombra que nadie vio. *Nexos*. En <https://www.nexos.com.mx/?p=25113>
- DITTMAR, V. (2018). Los capos capturados durante el gobierno de Peña Nieto en México. *Insight Crime*. En <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/capos-capturados-pena-nieto-mexico/>
- ESQUIVEL, J. J. (2021). El crimen organizado controla hasta el 35% de México: jefe del comando norte de EU. *Proceso*. En <https://www.proceso.com.mx/internacional/2021/3/17/el-crimen-organizado-controla-hasta-el-35-de-mexico-jefe-del-comando-norte-de-eu-260207.html>
- ETELLEKT (2021). Cuarto informe de violencia política en México 2021. *Etellect*. En <https://www.ettellect.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-A30-ettellect.html>
- GAMBOA, V. y Rodríguez, L. C. (2021). Ven crisis por desapariciones. *El Universal*. En <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/ven-crisis-por-desapariciones>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Tercer Informe de Gobierno de Enrique Alfaro. Gobierno del Estado de Jalisco. En https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/rendicion_de_cuentas/informes-de-gobierno
- GRILLO, I. (2012). *El narco. En el corazón de la insurgencia criminal mexicana*. México. Ediciones Urano.
- GUERRERO, E. (2012). La estrategia fallida. *Nexos*. En <https://www.nexos.com.mx/?p=15083>
- GUERRERO, E. (2021a). Las consecuencias del repliegue. *Nexos*. En <https://www.nexos.com.mx/?p=54529>

- GUERRERO, E. (2021b). Mapa criminal de México 2019. En S. Aguayo Quezada, R. Benítez Manaut, J. A. Le Clercq, G. Rodríguez Sánchez Lara y K. Vargas, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2020*. México. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- Insight Crime (2020). Cártel Jalisco Nueva Generación. *Insight Crime*. En <https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/cartel-jalisco-nueva-generacion-CJNG/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022). Defunciones por homicidio en México 1990-2021. INEGI. En <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>
- PALACIOS, M. y Serrano, M. (2010). Colombia y México: las violencias del narcotráfico. En A. Alvarado y M. Serrano, *Los grandes problemas de México, Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. México. El Colegio de México.
- PIMENTEL, S. (2000). The Nexus of Organized Crime and Politics in Mexico. En J. Bailey y R. Godson, *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. United States. University of Pittsburgh Press.
- Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. (2022). Personas desaparecidas y no localizadas. RNPDNO. En <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>
- RODRÍGUEZ, A. (2012). El saldo de Calderón: por cada capo anulado... más violencia. *Proceso*. En <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2012/10/16/el-saldo-de-calderon-por-cada-capo-anulado-mas-violencia-109654.html>
- RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA, G. y Olivás Gaspar, N. G. (2021). El lavado de dinero y la seguridad nacional en México. En S. Aguayo Quezada, R. Benítez Manaut, J. A. Le Clercq, G. Rodríguez Sánchez Lara y K. Vargas, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2020*. México. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- SERRANO, M. (2007). México: narcotráfico y gobernabilidad. *Pensamiento Iberoamericano*. En <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-case-de-2-0/crimen-organizado/narcotrafico-y-drogas/241-mexico-narcotrafico-y-gobernabilidad/file>
- SHERIDAN, M. B. (2020). Grupos criminales están erosionando la autoridad del gobierno de México y controlando más territorio. *The Washington Post*. En <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/world/mexico-losing-control/mexico-violencia-carteles-drogas-zacatecas/>

VALDÉS, G. (2013). *Historia del narcotráfico en México*. México. Santillana Ediciones Generales. Aguilar.

WOLDENBERG, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México. El Colegio de México.

27. Entre la *necromáquina* y la evasión gubernamental

Darwin Franco Migues

Violencias cotidianas en Jalisco y las evasiones institucionales

Mediodía del 6 de noviembre de 2019. Un operativo de seguridad llevó a la detención de un grupo de personas pertenecientes al crimen organizado. Operaban en una bodega ubicada a pie de Periférico en Toluquilla, Tlaquepaque. Ahí se detuvieron a quince personas y se liberaron a ocho que estaban privadas de su libertad.

En las pesquisas para determinar la culpabilidad de estas quince personas, la Fiscalía de Jalisco logró vincular su *modus operandi* con el hallazgo de una fosa clandestina ubicada en El Zapote, Tlajomulco de Zúñiga. Lugar del que se exhumaron 31 cuerpos.

También se conectó su actuar con las fosas ubicadas en el Mirador I y Mirador II, localizadas también en Tlajomulco. En ellas se exhumaron, entre 2019 y 2020, 156 cuerpos de personas no identificadas. Las marcas de violencia en todos los cuerpos eran iguales: tortura, segmentación hasta en trece secciones anatómicas que se colocaron dentro de bolsas plásticas.

En la fosa de El Mirador II fue localizado Williams Omar Salinas Flores, quien fue desaparecido el 21 de octubre de 2019 en la colonia Fresnos II, en Tlajomulco.

La identificación de su cuerpo tardó dos años y tres meses, ya que durante este tiempo su madre, Cecilia, tuvo que identificar a su hijo a través de diversos segmentos anatómicos, pues la *necromáquina* —como llama Rossana Reguillo (2021) a la estructura criminal que genera una violencia

y crueldad sin fin— está mancillando los cuerpos de las personas a las que desaparecen para marcarlos con su *violencia expresiva*, la cual no busca ocultar su responsabilidad en el crimen; al contrario, es una especie de marca de autoría de su barbarie.

Sobre la fosa del Mirador II, hasta ahora la más grande localizada en Jalisco, la Fiscalía del Estado informó la vinculación a proceso de las personas detenidas por los delitos de desaparición y privación ilegal de la libertad.

En la investigación, “Guadalajara: Zona de exterminio y desaparición”, se comprobó que esta forma de operación criminal es generalizada en el área metropolitana de Guadalajara, sitio donde entre 2019 y 2020 se dio un incremento del 27% en fosas clandestinas, 154% en sitios de exterminio y 700% en localización de segmentos humanos dentro de bolsas plásticas.

En el estado, al 30 de junio de 2021, habían sido localizadas 789 bolsas plásticas con 2 176 restos humanos sin identificar. Esto ocasiona que, madres como Cecilia, se enfrenten a la cruel disyuntiva de esperar por identificar completo a sus hijos, o aceptar que solo podrán llevarse a casa aquello que les dejaron las organizaciones criminales que operan en Jalisco.

Sobre el tema, el actual gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro Ramírez, señaló que la responsabilidad de investigar los delitos cometidos por la delincuencia organizada es del gobierno federal: “no es una atribución de mi gobierno, la ley es muy clara al respecto”.

Cinco de la tarde del 4 de junio de 2020. Cientos de jóvenes se congregan en el parque Revolución (mejor conocido como parque Rojo), en Guadalajara, con la intención de protestar por la ejecución extrajudicial cometida por policías municipales de Ixtlahuacán de Los Membrillos contra Giovanni López, ocurrida el 4 de mayo.

Esta represión policial, que fue conocida hasta el 3 de junio, los convocó para marchar rumbo al Palacio de Gobierno, donde ya los esperaban cientos de policías. La protesta culminó en un fuerte enfrentamiento, cuyo saldo fue dos patrullas incendiadas, un policía herido por una agresión con fuego y 28 jóvenes detenidos con violencia.

La responsabilidad de lo ocurrido, a decir del gobernador Alfaro Ramírez, provenía de intereses ocultos de “los sótanos del poder” de la Ciudad de México, los cuales buscaban “dañar a Jalisco”. Por tanto, su policía actuó a la altura y de forma ejemplar.

Estas detenciones, consideradas arbitrarias, convocaron a una segunda manifestación fuera de las instalaciones de la Fiscalía de Jalisco. El fuerte operativo de seguridad culminó con actos de tortura, desaparición forzada y detención arbitraria cometida contra, al menos, ochenta jóvenes que acudieron para exigir la liberación de los detenidos.

En este caso, Alfaro Ramírez y el exfiscal general, Gerardo Octavio Solís, responsabilizaron a elementos ministeriales que no acataron sus órdenes de no agresión. Su reacción, aseguraron, podría ser el resultado de una posible infiltración del crimen organizado en la Fiscalía. Hecho que, acordaron, investigarían hasta sus últimas consecuencias.

A la fecha, no existe investigación alguna por esta infiltración y los policías implicados en las desapariciones forzadas quedaron libres, pues solo se les acusó por abuso de autoridad. Para garantizar libertad y autonomía en las investigaciones, la Fiscalía pidió a la Fiscalía General de la República atraer el caso; sin embargo, nada ha pasado.

Una de la mañana con cuarenta minutos del 18 de diciembre de 2020. Dos disparos alertaron a clientes y personal del bar Distrito/5 de Puerto Vallarta. Los tiros provenían del baño de hombres, la víctima era el exgobernador del Estado, Aristóteles Sandoval Díaz, a quien dos disparos por la espalda le arrebataron la vida.

Los perpetradores del crimen, se dijo, eran integrantes del crimen organizado, los cuales esperaron varias horas hasta encontrar el momento preciso para atacar. Las huellas del magnicidio fueron borradas por empleados del restaurante a petición del encargado del lugar.

A la fecha, por este homicidio, han sido detenidas catorce personas por los delitos de encubrimiento y alteración de la escena del crimen. Los autores materiales e intelectuales, asegura el gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro, ya están identificados y solo se está a la espera de su captura. Por ello, para el mandatario, “este crimen es ya un caso resuelto”.

Sin embargo, las investigaciones que sobre el caso realizan el Gobierno federal y la oficina Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, han señalado que detrás del homicidio está una célula del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) que opera en Puerto Vallarta y que es comandada por Carlos Andrés Varela, La Firma, y Javier Gudiño Haro, La Gallina.

Sobre esto, las autoridades locales no han dado más detalles. Incluso, han optado por no responsabilizar al CJNG o algunos de sus integrantes como responsables de magnicidio.

Cinco de la tarde del 27 de febrero de 2021. Un convoy del crimen organizado arribó a la colonia La Jauja, en Tonalá, y disparó a quemarropa contra un grupo de trabajadores de la construcción que esperaban su pago semanal. Las víctimas: diez hombres adultos y un niño.

Sobre esta masacre, que ocurrió a plena luz del día, Alfaro Ramírez escribió en sus redes sociales: “No robaron nada. Solo llegaron a matar, a ejecutar a personas con armas de grueso calibre [...] Pero esto no puede seguir así. La lucha contra el crimen organizado es responsabilidad del gobierno federal por disposición constitucional”.

Sobre los hechos, únicamente se ha detenido a una persona; a quien el 15 de abril de 2022 se le dictó un año de prisión preventiva por homicidio calificado y tentativa de homicidio. Ningún cargo por delincuencia organizada.

Dos y media de la tarde del 24 de marzo de 2021. Iker Fabricio Escoto Villaseñor, 9 años; Julia Isabella Villaseñor Romo, un año seis meses; Jimena Romo Jiménez, 24 años; Virginia Guadalupe Villaseñor Cabrera, 24 años, y Julio Alberto Villaseñor Cabrera, 34 años, fueron desaparecidos de manera forzada en algún punto de la carretera Tepatitlán-Guadalajara, a la altura del municipio de Acatic, por policías municipales de ese municipio.

La primera en encontrarse con vida, en el municipio de La Barca, el 8 de abril, fue Julia Isabella. Se le localizó por un reporte sobre una niña que se encontraba en un baldío.

Nueve días después, el resto de su familia también fue localizada cuando sus captores, pertenecientes a un grupo de la delincuencia organizada que opera en la región Altos Sur de Jalisco, los liberaron y pudieron caminar hasta una gasolinera para pedir ayuda.

Esta desaparición múltiple desveló dos cosas: la colusión entre policías municipales y crimen organizado en la comisión de desapariciones, y la manera en que la Fiscalía se otorgó como propia una localización, cuando fueron las propias personas desaparecidas las que, “por su propio pie”, salieron a pedir ayuda tras ser liberadas por sus captores.

De 2018 a la fecha, 85 policías pertenecientes a 24 policías municipales han sido investigados y vinculados a proceso por el delito de desaparición

forzada. En todos los casos, los policías entregaron a las víctimas a grupos de la delincuencia organizada que operan en estas regiones. Aunque se detuvo a los policías, esto no se tradujo en la aprehensión de los criminales ni en la localización de las personas desaparecidas. Lo ocurrido con la familia Villaseñor fue un caso excepcional.

Del 6 de diciembre de 2018, fecha en que Enrique Alfaro Ramírez tomó protesta como gobernador de Jalisco, al 17 de octubre de 2022, en el estado se presentaron 12 973 denuncias por desaparición de una o más personas; de estas —conforme los datos el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas— 6 419 continúan desaparecidas, y 6 344 fueron localizadas (5 605 con vida y 949 fallecidas). Estas desapariciones representan el 42.7% de todas las ocurridas en la historia del estado.

Once de la noche del 7 de mayo de 2021. Un grupo de hombres armados y encapuchados irrumpió con violencia en la casa de Ana Karen, Luis Ángel y José Alberto González Moreno en la colonia San Andrés, en Guadalajara. Testigos señalan que quienes se llevaron a los tres hermanos portaban armas largas e insignias del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG).

Esta desaparición múltiple se hizo pública ese mismo día. Lo ocurrido, además, generó diversas manifestaciones para exigir se les buscara con vida y de manera inmediata. Lamentablemente, el 9 de mayo, sus cuerpos fueron localizados sin vida en el kilómetro 27 de la carretera a Colotlán en el municipio de San Cristóbal de la Barranca. Junto a sus cuerpos también fue hallada una amenaza dirigida al Gobierno de Jalisco por las acciones cometidas por policías vestidos de civil en contra de la organización criminal.

Sin embargo, para la Fiscalía, el asesinato de los hermanos González Moreno fue “una confusión”, pues a la misma hora de su desaparición, en Tlaquepaque, ocurrió un ataque contra elementos de la Fiscalía General de la República que custodiaban a una persona que, casualmente, vivía muy cerca del domicilio de los jóvenes: “posiblemente el grupo criminal se pudo haber confundido de casa”, aseguró el exfiscal, Gerardo Octavio Solís.

A un año de los hechos, la familia González Moreno denunció que no hay avances en la investigación del multihomicidio. Las autoridades de Jalisco han señalado a la familia que ellos hacen todo lo posible, pero la responsabilidad de hallar justicia es del gobierno federal.

Este recuento de crímenes y atrocidades se hizo con la intención de señalar dos cosas:

1. La inminente y sistemática presencia de la necromáquina en Jalisco, la cual es operada desde la delincuencia organizada, específicamente, la que domina el Cártel Jalisco Nueva Generación.
2. La serie de excusas y argumentos que ha ofrecido el gobierno de Jalisco para no afrontar las consecuencias evidentes que tiene en su territorio la presencia de este grupo criminal, así como el uso político de estas graves violaciones a los derechos humanos para seguir abonando a la disputa que tiene la actual administración local con el gobierno federal que encabeza Andrés Manuel López Obrador.

Esto importa porque hasta la redacción final de este texto, Jalisco se ubicaba como el estado con mayor número de personas desaparecidas en el país, con 15 030, y también como la entidad con mayor número de fosas clandestinas y de cuerpos exhumados de estas, pues del 01 de diciembre de 2018 al 30 de junio de 2020 se localizaron 1 143 fosas clandestinas de donde se exhumaron 1 682 cuerpos.

Pero también porque muchos de estos crímenes son realizados con total impunidad por quienes integran el Cártel Jalisco Nueva Generación, organización criminal que surgió en la entidad y que, de acuerdo a la Evaluación Nacional de Amenazas de Drogas 2020 realizada por la DEA (2020), opera ya en 23 estados del país, pero la presencia del narcotráfico en Jalisco no es una historia nueva, sino una antigua.

Jalisco, cuna del crimen organizado

El origen de la violencia que ahora experimentamos se remonta a los años ochenta, cuando surgió el cártel de Guadalajara. Al frente de esta organización estaban Miguel Ángel Félix Gallardo, Ernesto Fonseca Carrillo y Rafael Caro Quintero. Los tres capos fueron detenidos, pero solo el primero continúa en prisión.

Caro Quintero salió libre, el 9 de agosto de 2013, de la prisión de Puente Grande, por violaciones al debido proceso en la acusación de privación de la libertad y homicidio del exintegrante de la DEA, Enrique Camarena, y el piloto aviador, Alfredo Zavala Avelar. Ambos fueron asesinados en Guadalajara en febrero de 1985.

La muerte de Camarena es considerada como uno de los eventos más relevantes en la historia del narcotráfico en México (Enciso, 2015), pues provocó la incisión del Cártel de Guadalajara, lo que a la postre significó el surgimiento del Cártel de Sinaloa, el Cártel de Juárez y el Cártel de Tijuana o de los Arellano Félix.

El 16 de enero de 2015 Caro Quintero nuevamente fue declarado culpable del homicidio de Enrique Camarena y Alfredo Zavala por un tribunal federal, y se emitió una nueva orden de aprehensión en su contra. El narcotraficante fue detenido el 15 de julio de 2022.

La incisión del Cártel de Guadalajara permeó tanto en Jalisco que durante dos décadas estuvo dominado por dos grupos criminales; el primero fue el Cártel del Milenio o Cártel de Los Valencia, este era comandado por Juan Carlos Valencia y Óscar Nava Valencia; el segundo grupo fue el Cártel de Sinaloa, quien se instaló en el estado para realizar labores financieras bajo la conducción de Ignacio “Nacho” Coronel.

Este último cártel es al que se le atribuye el atentado y muerte del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, el cual fue asesinado el 22 de mayo de 1993 en pleno estacionamiento del Aeropuerto Internacional de Guadalajara. Inicialmente se dijo que el móvil del crimen fue una aparente confusión, ya que pistoleros de los Arellano Félix creyeron que estaban asesinando a Joaquín Guzmán Loera, El Chapo, líder del cártel de Sinaloa.

Con estos antecedentes, el crecimiento de la *narcomáquina* en Jalisco, liderada por el CJNG inició en el 2007, año que arrancó la llamada “guerra contra el narcotráfico”, pero se desbordó en 2011 por la disputa entre el Cártel de Los Valencia y el Cártel de Sinaloa. El primero de los cárteles se debilitó cuando, entre 2009 y 2010, fueron detenidos sus principales capos; el segundo vio mermada su capacidad operativa y financiera cuando Ignacio “Nacho” Coronel fue abatido en un enfrentamiento con la milicia en el año 2010.

Estos hechos provocaron nuevas incisiones que derivaron en la generación de dos nuevos grupos: el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) y La Resistencia. El CJNG desde su inicio ha estado bajo el mando de Nemesio Oseguera, “El Mencho”; y La Resistencia fue encabezada por Elpidio Mojarro, Don Pilo.

Estos últimos grupos, junto con lo que quedaba del Cártel de Los Valencia, se disputaron por varios años la plaza, hasta que La Resistencia

perdió a sus lugartenientes, Víctor Manuel Torres y Ramiro Pozos González, este cártel mermó toda su influencia y terminó entregando el estado al CJNG, el cual tuvo desde el inicio el apoyo del cártel de Sinaloa.

Sin embargo, antes de su extinción, el Cártel de Los Valencia provocó los primeros narcobloqueos en la historia de Jalisco: el primero sucedió el 15 de enero del 2011 y el segundo un par de semanas después, el 1 de febrero. En ambos hechos se incendiaron vehículos en diversos puntos de la zona metropolitana Guadalajara.

La Resistencia está extinta y esto ha facilitado el ascenso y crecimiento del CJNG, el cual, incluso, ahora es considerado como uno de los cárteles más poderosos del mundo. Su socio delictivo, el cártel de Sinaloa, aún mantiene presencia en Jalisco, ya que el estado es para ellos un sitio importante para sus operaciones financieras, las cuales fueron manejadas, hasta su aparente muerte, por Juan José Esparragoza, El Azul.

Desde que el CJNG surgió en 2007, el estado ha sido territorio de disputas entre este cártel y otros nuevos grupos como La Familia Michoacana, Los Caballeros Templarios y los Zetas, con estos últimos mantienen una gran rivalidad, ya que el CJNG en sus inicios se autodenominó como un grupo “mata zetas”, pues se adjudicaron la muerte y abandono de 35 personas en las calles de Boca del Río, Veracruz, el 20 de septiembre de 2011. En respuesta, los Zetas abandonaron 19 cuerpos en Guadalajara, el 26 de noviembre de 2011, debajo de la monumental obra conocida como Los Arcos del Milenio. Los dos crímenes siguen impunes.

Con un crecimiento importante y bajo el amparo de autoridades municipales y estatales, el CJNG fue fortaleciendo su estructura e, incluso, comenzó a dar muestras de poderío cuando el 8 de marzo del 2012, la Sedena capturó a uno de sus lugartenientes, Erick Valencia Salazar, El 85, y como respuesta, ese día, el CJNG realizó 25 narcobloqueos en el estado.

Los golpes al CJNG, desde entonces, se gestaron desde las autoridades federales, las cuales de manera quirúrgica han realizado diversos operativos para capturar a sus líderes; sin embargo, la fuga de información de las autoridades locales ha facilitado su huida, tal y como pasó el 25 de agosto del 2013, cuando en el municipio de Tonaya, al sur de Jalisco, la Sedena intentó capturar a Nemesio Oseguera, El Mencho. El capo no solo escapó, sino que a su paso generó 22 narcobloqueos en diversos puntos del estado.

Las violencias expresivas de los narcobloqueos han comenzado a tornarse lamentablemente históricas, ya que ha resultado común que tras una acción de seguridad en contra del CJNG se realicen narcobloqueos que terminan trastocando la seguridad de los jaliscienses y, a la vez, incide cada vez más en la naturalización de lo violento.

Antes de que la violencia se desbordara el 1 de mayo de 2015, en Jalisco habían ocurrido tres hechos violentos importantes, el primero ocurrió el 19 de marzo de 2015, cuando sicarios del CJNG, en Ocotlán, emboscaron a elementos de la Gendarmería Federal, en estos hechos murieron cinco gendarmes, ocho civiles y dos integrantes del crimen organizado.

Cuatro días después, el 23 de marzo, integrantes de la Fuerza Única de Jalisco —grupo de élite de seguridad, hoy extinto— abatieron, en el municipio de Zacoalco de Torres, a Heriberto Acevedo Cárdenas, El Gringo, lugarteniente de Nemesio Oseguera. Su muerte significó la ruptura del pacto de “no agresión” que el CJNG había impuesto al gobierno de Jalisco y, en consecuencia, fue el origen del espiral de violencia que se tradujo en el atentado en contra del comisionado de seguridad del Estado, Alejandro Solorio Aréchiga (31 de marzo), y en la emboscada y muerte de quince integrantes de la Fiscalía (7 de abril), que sucedió luego de que el convoy en el que viajaran fuera atacado de manera cruenta por integrantes del CJNG, en el municipio de San Sebastián del Oeste, al sur de Jalisco.

Esta violencia de la narcomaquinaria terminó por desbordarse la mañana del 1 de mayo de 2015, ya que ese día todo Jalisco amaneció con la noticia de que 25 municipios estaban siendo víctimas de las acciones del terror del CJNG, todo como una reacción al enfrentamiento que este sostuvo con integrantes de fuerzas federales en Villa Purificación, al sur de Jalisco.

Más tarde se informó que esto marcó el inicio de la Operación Jalisco, una acción de seguridad que encabeza la Secretaría de Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República, la Policía Federal y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional. El objetivo central de esta estrategia de seguridad es lograr la detención de Nemesio Oseguera Cervantes, El Mencho; sin embargo, el líder del CJNG aún sigue prófugo.

Al 31 de enero de 2015, la Operación Jalisco había logrado la captura de, al menos, 249 integrantes del CJNG; sin embargo, también ocasionó múltiples violaciones a los derechos humanos, entre ellas destacan la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial de siete personas, las cuales

fueron desaparecidas y ejecutadas por elementos de la Sedena luego de las operaciones que estos realizaron en tierra tras el derribo del helicóptero Eurocopter Cougar EC 725 SP, matrícula 1009, en Villa Purificación, el 1 de mayo de 2015.

Las familias de las víctimas interpusieron una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial de sus seres queridos, el número de queja es 3593/2015. Ningún militar ha sido juzgado.

Entre las capturas más destacadas están las de Abigael González Valencia, El Cuini, líder del grupo criminal identificado como Los Cuinis, y operador financiero de CJNG, la cual ocurrió el 28 de enero de 2015. A ellas se suman la de Rubén Oseguera González, El Menchito, hijo del líder del CJNG, la detención ocurrió el 23 de junio de 2015, cinco años después —el 23 de febrero de 2020— fue extraditado a los Estados Unidos.

La última gran detención, ocurrida el 16 de noviembre de 2021, fue la de Rosalinda González, esposa de Nemesio Oseguera Cervantes, a quien la Sedena señala como presunta operadora financiera del grupo criminal. No obstante, ninguna de estas detenciones ha parado la maquinaria criminal del CJNG.

El crecimiento del CJNG, ha explicado Carlos Flores, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) es producto de varios hechos: 1. El debilitamiento de otros cárteles en el marco de la “guerra contra el narco”; 2. Su apuesta por el mercado de drogas sintéticas (mentafetaminas), que no requiere como tal territorialidad. De ahí que su expansión, como explica Romain Le Cour, se vea favorecida por un innovador esquema de negocios centrado en el establecimiento de franquicias:

Tienen algo muy interesante, la marca CJNG. A veces imponen su presencia con golpes de violencia muy fuertes. Otras hacen conquista por integración: eres de algún grupo pequeño y buscas la posibilidad de usar la marca CJNG como respaldo. Eso no quiere decir que estés bajo la orden directa de El Mencho ni mucho menos. De ahí el efecto de espejo deformante, o mancha del CJNG. Dan la impresión de estar en mil lugares por esta apertura de franquicias, como McDonald's (En Ferri, 2021).

Todo esto, aclaran ambos investigadores, no podría darse sin el amparo o cobijo de las autoridades estatales o municipales donde opera, tal es el caso de Jalisco, donde el CJNG no solo tiene su bastión, sino también su centro de operación financiera. En tal caso, ninguno de los dos frentes está siendo investigado o intervenido por las autoridades locales ni federales.

Esta no es ni será solo una disputa entre ellos

El resultado evidente de la presencia silenciosa y estridente de la *necromáquina* en Jalisco es el incremento de homicidios dolosos, desapariciones forzadas y localización de fosas clandestinas, así como de la pérdida paulatina de la seguridad de los jaliscienses.

Las violencias que ha vivido Jalisco se fincan en una violencia estructural que se ha expresado históricamente a través de “una profunda desigualdad, pobreza, exclusión, discriminación e injusticia” (Jusidman, 2009).

Violencias generadas desde el CJNG que, en colusión —por acción u omisión— con diversas autoridades locales, ha impedido de una y múltiples formas la vivencia plena de los derechos humanos en el estado, si a esto le sumamos la presencia de las *violencias disciplinantes y difusas* podemos entender que no es fortuito que Jalisco se ubique, en estos momentos, en los primeros lugares en cuanto a delitos de alto impacto a nivel nacional.

La *violencia disciplinante*, siguiendo las ideas de Reguillo (2021), nombra a las formas de violencia que se ejercen para someter, mediante el castigo ejemplar, a las y los otros. Este tipo de violencia es la que ejerce el CJNG y que se hace evidente en las marcas de su barbarie dejadas sobre los cuerpos que son localizados en las fosas clandestinas de la entidad.

En cambio, la *violencia difusa* tiene un origen “gaseoso”, el cual no es posible atribuir más que a entes fantasmagóricos (el narco, el terrorismo), y que resulta casi imposible de prever porque no sigue un patrón inteligible, pero que es ampliamente usada desde el poder político para adjudicar a las organizaciones criminales toda culpa y responsabilidad de la violencia.

Por ello, es que la violencia que se vive en Jalisco no puede reducirse a expresiones simples como que todo “es culpa del crimen organizado” o

que “la seguridad del tema no es de responsabilidad estatal, sino federal” o, peor aún, que se trata solo de una violencia porque “se matan entre ellos”, como en reiteradas ocasiones ha señalado Alfaro Ramírez.

El problema es mucho más complejo, ya que el crimen organizado en el estado ha permeado socioculturalmente y eso significa que ha generado horizontes de vida que resultan atractivos para quienes han sido abandonados por el Estado, o para quienes observan que el verdadero ejercicio del poder no reside en las instituciones públicas, sino en las estructuras criminales que, en varias regiones del estado, se erigen como el verdadero gobierno (Ley y Trejo, 2022).

Por ello, resulta muy preocupante que la cabeza del Poder Ejecutivo del estado diga que:

Hay que entender qué tipo de violencia se está dando. Las ejecuciones que se están dando como parte de las disputas del crimen organizado, son un tema que genera un ambiente de violencia, sí, claro, pero se están matando entre ellos. Esa es la realidad de la enorme mayoría de las ejecuciones que hay en Jalisco; la enorme mayoría, más del 90%.

O que exprese su incomodidad o molestia porque él no puede hacer nada, pues esto es un tema que solo atañe a la federación; sin embargo, desde el Poder Ejecutivo local es mucho lo que el Estado puede hacer en materia de seguridad, justicia y prevención, pues si se sigue reproduciendo la narrativa de que solo se “matan entre ellos”, seguiremos impulsado desde el gobierno que esas muertes no son tan importantes “por tratarse de personas que pertenecían al crimen organizado”, o que se seguirá instalando como explicación que “las personas son desaparecidas porque en algo andaban”.

Institucionalizar esto desde los discursos públicos es una prueba más de que la *necromáquina* está ganando al instaurar sus narrativas en quienes, en lugar de poner excusas o justificaciones, deberían ser *contramáquinas* para combatir la violencia expresiva y simbólica que hoy mantiene a Jalisco en los primeros lugares de delitos de alto impacto.

Quizá al Gobierno de Jalisco le convendría voltear a ver la manera digna en que las familias y colectivos de búsqueda se abren paso al dolor de las desapariciones, pues ahí, en esa narrativa de esperanza (Franco, 2022),

reside la posibilidad de construir otros futuros. Ahí radica una pedagogía de paz que permitiría pensar a la violencia más allá de la falsa dicotomía de buenos contra malos, narrativa a la que la *necromáquina* tanto provecho saca cuando el poder la replica sin cuestionamientos éticos y sin pensar en las víctimas de la violencia.

Sin embargo, el cambio verdadero va a surgir cuando desde las esferas del poder se reconozca que se vive una fuerte crisis de seguridad y una grave crisis de derechos humanos, esto porque el actual Gobierno de Jalisco sistemáticamente ha negado ambos hechos y, por tanto, como señalan los colectivos de búsquedas de personas desaparecidas, estamos muy lejos de encontrar una solución, porque ni siquiera se acepta que se tiene un problema.

Referencias

- FERRI, P. (2021). Terror paramilitar: la estrategia del Cartel Jalisco para desafiar al Estado. *El País*. En <https://elpais.com/mexico/2021-07-19/terror-paramilitar-la-estrategia-del-cartel-jalisco-para-desafiar-al-estado.html>
- FRANCO, D. (2022). *Tecnologías de Esperanza. Apropiaciones tecnológicas para la búsqueda de las personas desaparecidas en México*. México. Tintable.
- JUSIDMAN, C. (2009). *Conceptos sobre factores de violencia*. México. Incide Social.
- LEY, S. y Trejo, G. (2022). *Votos, drogas y violencia. La lógica política en las guerras criminales de México*. México. Debate.
- REGUILLO, R. (2021). *Necromáquina. Cuando morir no es suficiente*. España. NED.

28. Movimientos y movilizaciones femeniles: uno de los desafíos del gobierno de Alfaro

Ruth Elizabeth Prado Pérez

Introducción

Jalisco es uno de los estados con el mayor número de casos de violencia contra las mujeres, en un país en donde ya de por sí su incidencia es alta. En los últimos años se han visibilizado delitos como el feminicidio y la violencia machista, detonando la movilización de mujeres en torno a la defensa de sus derechos, la exigencia de justicia, y otras causas sociales en las que estas se han involucrado e incluso tomado el liderazgo. Dichas movilizaciones desafían al gobierno en turno porque es responsabilidad del Estado prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, atender sus causas, responder a sus consecuencias e interactuar con la sociedad civil organizada para articular la respuesta que esta problemática le demanda.

Dado que la violencia contra las mujeres impacta no solo a la víctima, sino a su entorno cercano, esta constituye uno de los problemas más importantes en la entidad, y un reto mayor para el gobierno porque atenderla requiere de una comprensión del problema que rompa los parámetros de análisis tradicionales, de propuestas, acciones y políticas que desentrañen sus causas directas y estructurales.

Feminismos y movilizaciones de mujeres

Las mujeres han recorrido un largo camino en la búsqueda de igualdad y condiciones de vida justas y equitativas, ya que históricamente han sufrido discriminación basada en su género, es decir, por el hecho de ser mujeres, y no por la falta de capacidades. Ese camino se ha nutrido del desarrollo de ideas, premisas y paradigmas que han dado lugar al desarrollo de movimientos feministas, los cuales, desde ámbitos como el político, social, académico, económico y cultural, han cuestionado el orden que oprime y discrimina a las mujeres, manteniéndolas subordinadas y relegadas.

Los feminismos han hecho aportaciones teóricas y prácticas a la lucha de las mujeres y su motor ha sido transformar el sistema sobre el que el orden económico, político y social se creó y desarrolló, y en el que a las mujeres y otros grupos se les da un papel secundario, como apéndices del hombre, en el que existen como satélites que giran alrededor del varón. Aunque no se puede generalizar, dado el gran abanico de perspectivas que existen, los feminismos promueven la construcción de sociedades más justas, democráticas y equitativas.

Algunos antecedentes históricos se ubican hacia finales del siglo XVIII, cuando algunas mujeres exigían un lugar distinto al que la sociedad les concedía. Tal fue el caso de Olimpia de Gouges, quien, en 1791, inconforme por la exclusión de las mujeres en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que había emanado de la Revolución francesa, redactó la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, demandando que estas fueran contempladas en la lucha por la libertad, igualdad y fraternidad, lo que probablemente contribuyó a que fuera enviada a la guillotina un par de años después. Otro ejemplo es la inglesa Mary Wollstonecraft, que en 1792 escribió la *Vindicación de los Derechos de la Mujer*, argumentando que las mujeres no son naturalmente inferiores al hombre (López Miranda, 2021). Sin embargo, no fue sino hasta mucho después que inicia la teorización feminista sobre la base de que las mujeres son actrices de su propia vida y que el hombre ni es el modelo de ser humano a seguir, ni es el neutro que se debe usar como sinónimo de persona (Varela, 2008).

Conviene hablar de feminismos en plural, porque no se trata de uno sino de muchos feminismos, de corrientes que suelen agruparse y analizarse en olas, y cuya riqueza consiste precisamente en que sus diferencias

abonan a la comprensión y el análisis de la posición desigual de las mujeres y la estructura que las oprime y que se configuran de distintas formas. Esas importantes diferencias evidenciaron, por ejemplo, la necesidad de un enfoque interseccional que dé cuenta de que los reclamos de unas —principalmente mujeres occidentales, blancas, heterosexuales y de clase media— no son los de todas, y que la diferencia de género se configura en torno a la estratificación social, la etnia, la clase y la sexualidad, entre otras.¹ Los feminismos han llevado así a la acción y la movilización en torno a la desigualdad de género, la opresión y la forma diferenciada en que se ha construido el sistema patriarcal, es decir, el sistema de creencias basado en la superioridad del hombre, que oprime a todas las mujeres en todas partes y en todos los tiempos y afecta de forma distinta a mujeres y hombres.

En los últimos años, los movimientos feministas han cobrado una gran relevancia en muchos países del mundo y México no ha sido la excepción. En países como este, y en otros en América Latina, las mujeres siguen siendo víctimas de injusticias, opresión, desigualdades, discriminación, abusos y violencia, por lo que su defensa y la de sus derechos sigue detonando la participación de cada vez más mujeres, como un mecanismo de lucha que se da a través de diferentes organizaciones, colectivos y otros grupos, así como en varios frentes, articulando los esfuerzos de activistas, funcionarias, académicas, periodistas, legisladoras, etc. Estos movimientos se nutren y convergen, trascendiendo generaciones de mujeres, pertenencia étnica, clases sociales y orientación sexual, irrumpiendo en la cotidianidad, tomando las calles, los espacios públicos y el espacio digital.

Varela (2020) habla de un tsunami feminista, porque como un tsunami, que es un evento complejo que involucra un grupo de olas de gran energía y tamaño que se produce cuando un fenómeno extraordinario desplaza verticalmente una gran masa de agua, lo que hemos visto recientemente apunta a un feminismo extraordinario provocado por el hartazgo de millones de mujeres en el mundo ante la violencia, la opresión y la discriminación.

¹ La abogada afroamericana Kimberlé Crenshaw propuso el concepto de *interseccionalidad* en 1989 para evaluar las interacciones e intersecciones de los distintos sistemas de opresión, destacando las consecuencias de estas en los derechos de distintas mujeres en diferentes contextos.

Sin lugar a duda, México ha visto un tsunami feminista, por un lado, y de mujeres, por el otro, porque no todos los movimientos de mujeres son feministas *per se*, pero la participación de las mujeres para luchar por las causas que las interpelan da cuenta de su empoderamiento, demostrando su fuerza y capacidad para exigir, buscar y lograr avances en las agendas que se proponen. Las movilizaciones feministas y de mujeres se han convertido en uno de los movimientos sociales más potentes, con la participación de una gran diversidad de mujeres que, con formas poco convencionales y “femeninas” de protestar, con irreverencia y creatividad, han confrontado frecuentemente al gobierno y a la sociedad, incomodándoles.

Jalisco ha sido escenario fructífero de las luchas y movilizaciones feministas y de mujeres. Hasta él ha llegado el tsunami que, por un lado, moviliza a las mujeres en torno a sus derechos, a su defensa ante un orden inequitativo e injusto y, por el otro, encausa su participación y liderazgo en otras luchas sociales, como ciudadanas y víctimas directas e indirectas de las consecuencias de la violencia y otras causas.

En el siguiente apartado se examina la violencia contra las mujeres en Jalisco a fin de dar contexto al análisis del desempeño del gobierno encabezado por Enrique Alfaro ante este fenómeno social, el cual se articula con la movilización de las mujeres y ha representado un importante reto para el gobierno.

La violencia contra las mujeres en Jalisco, algunos datos

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993, define la violencia de género como “todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la vida privada” (art. 1). Esta definición es relevante porque identifica el vínculo entre la violencia y el género, apunta a sus diferentes manifestaciones y advierte que esta se da tanto en el ámbito público como en el privado, lo cual la convierte en un tema de competencia social y gubernamental. Además,

deja claro que la violencia contra las mujeres constituye un problema político porque es necesaria la acción del gobierno para transformar la estructura patriarcal que la produce y reproduce, y para atender sus causas y consecuencias.

Dicha estructura patriarcal está sostenida por una compleja trama de significados, valores y roles que crea marcos interpretativos que la normalizan y la legitiman (Bosch *et al.*, 2007). En ella convergen diversos tipos de violencias contra las mujeres, entre las que se encuentran la simbólica y machista, que se asocia con la dominación masculina, vista como algo tan natural que no se le cuestiona y se invisibiliza; que cosifica a las mujeres y sustenta la creencia de que pueden poseerse y sus cuerpos se ven como territorios en disputa. Esta violencia se ejerce desde un mandato que considera que solo puede dominarse a través de la violencia, tanto expresiva como instrumental. Expresiva porque violentar el cuerpo de las mujeres expresa la necesidad de dominar, el yo decido “sobre tu vida y también sobre tu muerte”; “si no eres mía no vas a ser de nadie”. Instrumental porque sirve como un medio para “enseñar” las consecuencias de no obedecer (Montti *et al.*, s. f., p. 32).

Tradicionalmente, las causas de la violencia contra las mujeres se han explicado a partir de perpetradores directos, es decir, de quienes la ejercen sobre las mujeres, de su personalidad o patologías, invisibilizando con ello sus causas más estructurales y sistémicas, que son las que la sostienen y la perpetúan y, por ello, durante mucho tiempo se ha intentado comprenderla y atajarla más a partir de incidir en el ámbito privado, que a través de medidas que visibilicen sus aristas como problema público, las prevengan y las resuelvan. Lo que es aún más grave, es que la estructura patriarcal, al anclarse en factores socioculturales, es frecuentemente reproducida por los mismos gobiernos que deberían atenderla.

La forma más extrema de violencia contra la mujer es el feminicidio, el cual ocurre cuando a una mujer se le priva de la vida por razones de género y concurre una o más de las conductas que establece la ley.² Este

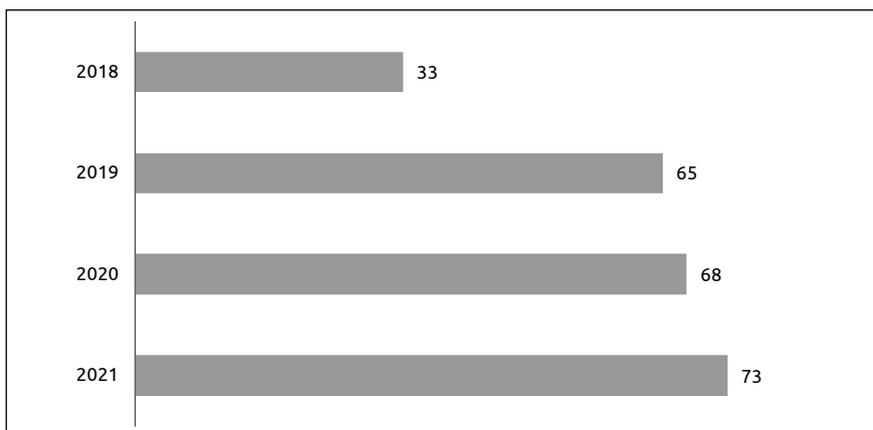
² I. Cuando exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, sociedad de convivencia, noviazgo, amistad o cualquier otra relación de hecho. II. Cuando exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación laboral, docente o cualquiera otra que implique confianza, subordinación o superioridad. III. Cuando el sujeto activo haya cometido actos de odio o misoginia contra la

delito tiene un impacto social muy profundo porque además de acabar con una vida, el entorno familiar y personal de la víctima de feminicidio es severamente afectado, sobre todo cuando hay hijas o hijos quienes al perder a su madre frecuentemente pierden también el sustento económico, se ve afectado su sistema de cuidados y el entorno afectivo, alterando su desarrollo psicosocial. En Jalisco, el número de feminicidios por año es de los más altos del país. Cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ubican a Jalisco como el segundo Estado con mayor número de feminicidios en 2021 con 73, solo por debajo del Estado de México, donde la cifra es casi el doble, 175, seguido de Veracruz, Ciudad de México y Nuevo León, que registraron 69, 68 y 66 feminicidios, respectivamente.

El 20 de noviembre de 2018, cuando Enrique Alfaro todavía era gobernador electo, la Secretaría de Gobernación de la Federación solicitó al Estado de Jalisco la declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en el estado.³ A pesar de la AVGM y de las acciones emprendidas por el Gobierno estatal en la materia, los feminicidios han ido al alza desde ese año. La gráfica 28.1 muestra que durante el primer año del gobierno de Alfaro los feminicidios prácticamente se duplicaron, pasando de 33 a 65; y en el año 2021 alcanzaron una cifra récord. Llama la atención que incluso durante 2020, año caracterizado por la pandemia de la covid-19 y el aislamiento frecuentemente impuesto por el gobierno para evitar los contagios, los feminicidios fueron en aumento.

víctima. IV. Cuando el sujeto activo haya realizado actos de violencia familiar en contra de la víctima. V. Cuando de la escena del crimen se desprendan indicios de humillación o denigración de parte del sujeto activo hacia la víctima. VI. Cuando el sujeto activo haya infringido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones a la víctima, previas o posteriores a la privación de la vida. VII. Cuando el sujeto activo haya cometido sobre la víctima otro delito, de tipo sexual. VIII. Cuando el sujeto activo actúe por motivos de homofobia. IX. Cuando existan antecedentes de amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo contra la víctima X. Cuando el cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en lugar público. XI. Cuando la víctima haya sido incomunicada.

³ Esta resolución llamaba a fortalecer el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, la emisión y seguimiento de las órdenes de protección, y garantizar su correcta aplicación y seguimiento.



Gráfica 28.1. Feminicidios en Jalisco, 2018-2021

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, s. f., "Reportes de delitos por año" (2018, 2019, 2020 y 2021).

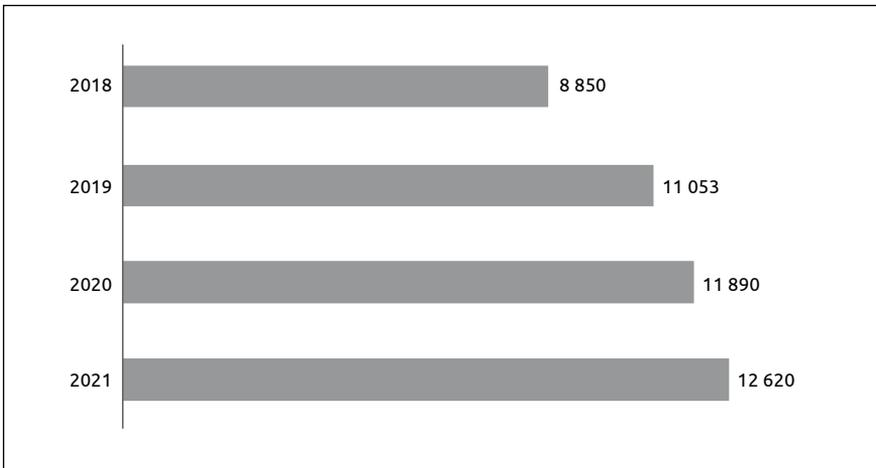
Durante su campaña electoral, una de las propuestas del gobernador Enrique Alfaro giró en torno al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, con un apartado específico sobre la erradicación de la violencia feminicida. Entre otras medidas, las propuestas eran cero impunidad, garantizar el acceso a la justicia y la reparación integral a las víctimas, conformando una unidad de investigación de feminicidios y sistematizando la información pública desagregada, al menos por sexo, para realizar diagnósticos que permitan prevenir, atender y erradicar todas las formas de violencia y violaciones a los derechos humanos de las mujeres (Alfaro, 2018). Algunas de estas propuestas se llevaron a la práctica, otras se quedaron en el papel. Lo que es un hecho es que la violencia feminicida parece imparable y, hasta abril de 2022, se habían cometido doce feminicidios, según información oficial (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022, p. 31).

Algunas colectivas feministas y organizaciones de la sociedad civil cuestionan las cifras oficiales y han señalado que existe una tendencia a minimizar u ocultar cifras, documentando muchos más casos de feminicidio de los que sostiene la autoridad. De acuerdo con el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), la falta de voluntad política y de capacidades para investigar adecuadamente los asesinatos de mujeres, así como la normalización de la violencia de

género, influyen en la tipificación de los casos no como feminicidios, sino como homicidios dolosos, en los más de 200 casos de mujeres asesinadas en Jalisco cada año (Lattuada Serment, 2022).

Además de los feminicidios, la violencia intrafamiliar y las violaciones sexuales también aumentaron en 2021. Ambos delitos tienen una incidencia mucho mayor en las mujeres, es decir, son en su mayoría ellas quienes la padecen. En el primer caso, la violencia en el núcleo familiar tiene consecuencias directas para sus integrantes e indirectas para toda la sociedad, ya que a través de ella se perpetúa el modelo de dominación violenta de las mujeres y la violencia machista, demandando del Estado la creación de programas, políticas públicas, leyes y otros instrumentos jurídicos, así como infraestructura para responder a ella, castigarla y dar atención a las y los involucrados.

Como se aprecia en la gráfica 28.2, el crecimiento de la violencia intrafamiliar ha sido consistente en lo que va del sexenio de Alfaro, pasando de 8 859 denuncias en 2018 a 12 620 en 2021. El confinamiento durante 2020 por la pandemia dejó a las mujeres y las familias en un mayor grado de vulnerabilidad en casa con los agresores.

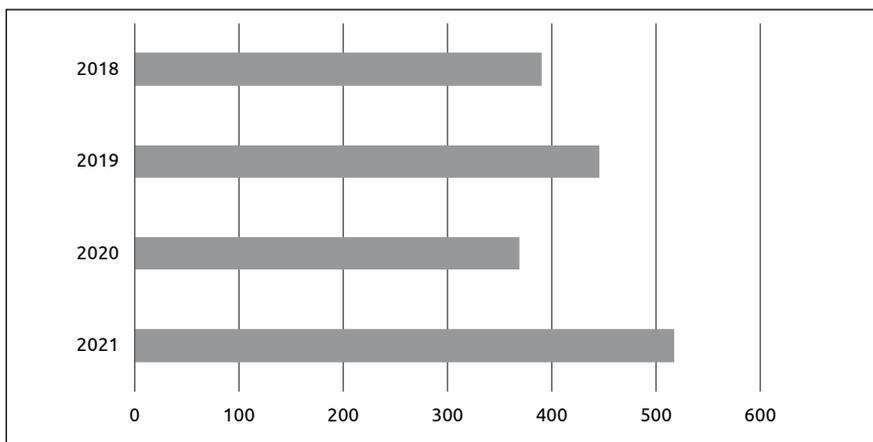


Gráfica 28.2. Violencia intrafamiliar en Jalisco, 2018-2021

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, s. f., "Reportes de delitos por año" (2018, 2019, 2020 y 2021).

En cuanto al delito de violación sexual simple, en el contexto de la pandemia disminuyó el número carpetas de investigación abiertas, incluso

por debajo de lo registrado en 2018, como se observa en la gráfica 28.3. Sin embargo, en 2021 hubo un significativo repunte de 28.7%, al pasar de 369 denuncias en 2020 a 518 en 2021. Hasta el 5 de mayo de 2022 se habían abierto 155 carpetas de investigación por este delito, según datos del SESNSP.



Gráfica 28.3. Violación sexual en Jalisco, 2018-2021

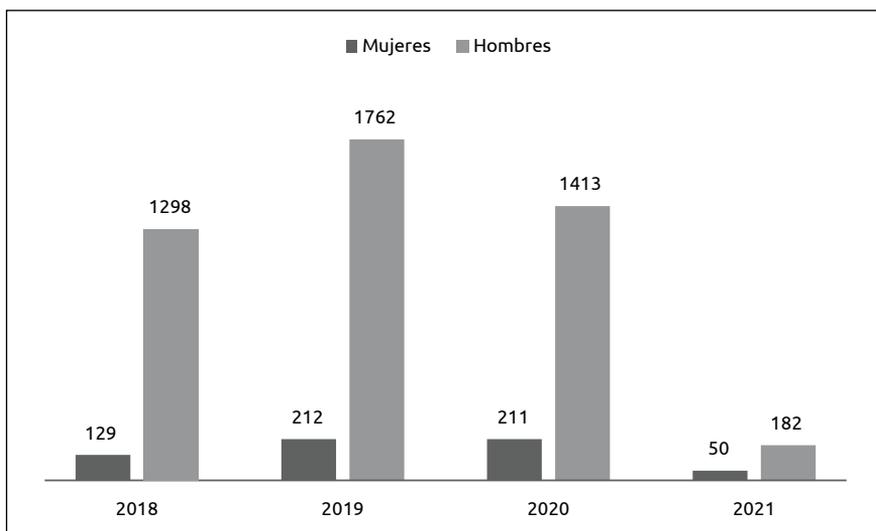
Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Reportes de delitos por año" (2018, 2019, 2020 y 2021).

En este tipo de delitos, que se dan en escenarios domésticos y muchas veces en el ámbito privado, el Estado está llamado a jugar un importante papel en la impartición de justicia, y en lo que va de este sexenio no se han dado pasos firmes para reducir los casos, por lo que las mujeres en Jalisco están expuestas a violencias machistas, estructurales y directas que las oprimen y limitan, mermando su bienestar y la posibilidad de una vida digna.

Cabe mencionar que las llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer en Jalisco también han ido en aumento al crecer 14% en los últimos tres años y, mientras de enero a noviembre de 2019 el SESNSP registró 13 793 llamadas al número de emergencias, en el mismo periodo de 2021 se reportaron 15 761 (Bobadilla, 2022).

Aunque no se trata de un tema de violencia de género *per se*, no puede dejar de mencionarse la crisis de desapariciones forzadas que vive Jalisco y que lo ubican en el primer lugar nacional de número de personas desaparecidas, la cual, a principios de 2015, superaba la cifra de 1 500 personas

(Torres, 2022). Pese a la renuencia del gobierno estatal a reconocer la situación, las desapariciones forzadas son delitos de alto impacto que dañan profundamente a las familias y a la sociedad, lo cual se agrava ante la falta de instituciones que respondan, apoyen y faciliten la búsqueda. Si bien este delito afecta desproporcionadamente a los varones, en gran medida por el sistema patriarcal en el que la violencia es ejercida por ellos, no debe perderse de vista que muchas mujeres también están desaparecidas. La gráfica 28.4 muestra que la desaparición tiene un comportamiento similar para ambos sexos, siendo 2019 el año en el que alcanza el mayor número con 212 mujeres y 1 752 hombres desaparecidos. En 2020, el número de denuncias por desaparición de hombres bajó casi 17%, mientras que el de mujeres se mantuvo casi igual.



Gráfica 28.4. Personas pendientes de localizar del 1 de enero de 2018 al 28 de febrero de 2021

Fuente: elaborado por el Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco (IIEG) con información del Sistema de Información sobre Víctimas de Desaparición (SISOVID) al 4 de marzo de 2021.

En este contexto de violencia contra las mujeres, el gobierno alfarista se ha caracterizado por una ríspida relación con los colectivos de búsqueda, muchos de ellos integrados mayoritariamente por mujeres o liderados por ellas, así como con los grupos feministas, lo que en algunas ocasiones ha dado lugar a una “guerra” de declaraciones y cifras entre el

Gobierno el Estado y las organizaciones civiles; así como un intercambio de acusaciones que terminan por distorsionar el panorama sobre el tema y, en consecuencia, en cómo se aborda y se responde a él. Así, por ejemplo, tras la insistencia del gobierno de que algún índice delictivo ha bajado, se deja de reconocer que la inseguridad, el miedo, la corrupción y la impunidad, además de la falta de confianza en las instituciones, desincentivan la denuncia y, en consecuencia, las cifras oficiales difícilmente pueden ser el referente para diseñar instituciones y políticas que atiendan la grave crisis de seguridad que vive Jalisco.

En el siguiente apartado se hace un breve recuento de la creciente participación de las mujeres en Jalisco, sobre todo agrupadas en colectivos y organizaciones, durante la actual administración.

Movilizaciones ante la desigualdad de género y la violencia machista

El 8 de marzo de 2020, en la antesala de lo que se convertiría en la mayor pandemia de las últimas décadas y llevaría a confinamientos sin precedentes en México, y en muchos otros países, Guadalajara fue testigo de la marcha de mujeres más grande hasta entonces vista, la cual, según cifras oficiales, alcanzó las 35 000 personas (García Mayorga y De la Peña, 2020). Y así, de la forma intempestiva en la que invadieron las calles, llenando de destellos violeta cada rincón a su paso, al día siguiente se notaba su ausencia porque miles de ellas, las que pudieron ausentarse de la escuela, el trabajo, las que decidieron no salir e incluso no usar redes sociales, lo hicieron atendiendo a la convocatoria nacional de “un día sin mujeres”. En ese contexto, la pregunta es, si la violencia machista no es nueva, ¿cómo se explican esta y las demás movilizaciones de mujeres en Jalisco?

Responder dicha pregunta va más allá del objetivo de este capítulo, pero es pertinente identificar algunas pautas para ello y sirvan también para contextualizar la interacción de las mujeres organizadas (en colectivas, grupos o de forma improvisada) en Jalisco, con el gobierno de Enrique Alfaro durante los primeros tres años de su gobierno. Partida Rocha (2018) apunta que “los movimientos feministas no son lineales. Son sincrónicos

y tienen que ver con el tiempo y las demandas que surgen en cada lugar. El problema sí es lineal, la desigualdad es la misma, pero los procesos sociológicos, económicos y culturales son distintos” (en Carrillo, 2022). La ubicación geográfica y la historia del lugar en que se da la violencia también juega un papel en la configuración de los movimientos y las movilizaciones. No es coincidencia entonces que Jalisco, con una ciudad capital tan vibrante como Guadalajara, un desarrollo cultural e intelectual importante, cuna de grandes artistas, movimientos obreros y estudiantiles, haya sido tierra fértil para que muchas de sus mujeres tomaran conciencia y buscaran distintas formas para actuar de cara a la desigualdad de género, la opresión, las violencias y la falta de justicia que prevalece en la entidad.

Se han conformado en Jalisco un significativo número de colectivas, organizaciones, grupos y asociaciones que han aglutinado la diversidad de mujeres en el estado en las distintas causas que estas persiguen. Los esfuerzos de las mujeres feministas de Jalisco por organizarse tienen antecedentes importantes, sobre todo durante las últimas dos décadas; por ejemplo, la Agenda Feminista Jalisco establecida en 2008, con la participación de CLADEM (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres) y otras organizaciones del Estado. Esos antecedentes no solo han contribuido a crear cuadros, formar y capacitar mujeres en lucha por sus derechos, sino que se han ido apropiando de espacios y modos para hacerlo, aprendizajes y experiencias que ya han trascendido generaciones. De esta forma, en las movilizaciones que se registran en Jalisco en años recientes, conviven activistas veteranas con largos recorridos en la lucha y mujeres jóvenes, conscientes de las desigualdades creadas por el patriarcado, conocedoras de sus derechos y con el poder, la energía y la fuerza para defenderlos. En esas marchas participan, casi improvisadamente, mujeres de todas las clases sociales, edades, y en diversas condiciones.

En Guadalajara, y en Jalisco, han surgido un número importante de agrupaciones con distintas causas, muchas en torno a las mujeres y otras no, pero todas han ido alzando la voz cada vez más fuerte para hacerse escuchar. Su reciente irrupción en la política estatal le ha dado un nuevo rostro, frecuentemente incómodo, a los espacios en los que antes las mujeres estaban ausentes, y se han creado otros, que han dado espacios a protestas casi espontáneas que señalan, acusan, exigen y presionan.

Durante este gobierno son innumerables los ejemplos de protestas feministas contra acciones gubernamentales, funcionarios públicos o declaraciones, que dan cuenta de un alto nivel de organización y reacción de los distintos grupos y colectivas. En esa línea están, por ejemplo, las clausuras simbólicas, que surgen como reacción a hechos concretos y cuyo escrutinio a las acciones desde el poder que afectan o violentan a las mujeres manda un mensaje claro a la clase política y a la ciudadanía: las mujeres están allí, se hacen presentes y, pese a sus diferencias, se unen ante las injusticias. Este tipo de acciones ha sido organizado por grupos como el de las paritaristas, entre las que hay diputadas locales y presidentas de algunos partidos políticos. Tal es el caso de la clausura simbólica del Congreso de Jalisco en abril de 2022 por lo que las feministas consideraron sanciones insuficientes impuestas a un trabajador denunciado de ejercer violencia contra una compañera (Aquino, 2022); o la del Ayuntamiento de Tototlán ante la acusación de acoso sexual de una trabajadora a su director de área, y contra el alcalde Sergio Quezada, quien no solo minimizó la denuncia, sino que también incurrió en acoso (El Sol de México, 2021). Este tipo de acciones rompe con la forma de protesta tradicional, imprimiéndole a las protestas de mujeres un sello distinto porque hay muchas formas de hacer las cosas, no solo las que se han establecido desde el patriarcado.

Otra característica de las movilizaciones feministas es el uso del arte y la creatividad como parte de los recursos que las mujeres emplean para manifestarse, como en el caso de la Colectiva Hilos, la cual organizó un tejido participativo de gran formato como acción simbólica. En diciembre de 2019, esta colectiva lanzó una convocatoria para participar en el tejido de la pieza *Sangre de mi sangre*, que consistió en piezas de rafia que los participantes tejían individualmente y luego se unieron formando una gran mancha roja que representaba sangre con la cual cubrieron espacios públicos como el Parque Rojo, la Plaza de la República y la Glorieta de las y los Desaparecidos (cuyo nombre oficial es de Los Niños Héroe), como protesta por el alza de la violencia feminicida y las desapariciones forzadas en Jalisco. Tejer en espacios públicos ha sido una especie de ritual de sanación colectiva que desafía, además, las formas tradicionales de protesta acuñadas en el patriarcado (Aristegui Noticias, 2021).

En esta misma línea se encuentra el Festival Lllamarada en 2020, en el que doce mujeres muralistas, convocadas por Dulce Perezchica, pintaron

las paredes del paso a desnivel en el cruce de las avenidas Vallarta y México. Las coloridas obras en tonos violeta dan cuenta de la fuerza de las mujeres juntas (Aristegui Noticias, 2021).

Los movimientos y las protestas de las mujeres han ganado un espacio en el debate público, en las discusiones cotidianas, en el imaginario colectivo, y su lucha por más igualdad y erradicar la violencia es más visible que nunca. Cada vez más mujeres se unen o desde su condición particular participan en las marchas del 8M, en las del 25 de noviembre, Día Internacional de la Violencia contra la Mujer o en otras por los derechos de las mujeres. Se ha hecho cada vez más común ver desde niñas y jóvenes hasta adultas mayores participando con carteles y al grito de las consignas de repudio a la violencia machista. Pese a ello, la erradicación de las violencias contra las mujeres sigue siendo una asignatura pendiente y, de hecho, han surgido algunas críticas y rechazos sociales a ciertas manifestaciones de mujeres, reacciones que a veces se dan también en el gobierno, entre sus instituciones y funcionarias y funcionarios, lo que no sorprende si se considera que son un reflejo de la sociedad y de la forma en que esta se ha organizado a partir de la centralidad del hombre.

La compleja relación del gobernador y los movimientos de mujeres

Las tensiones y desencuentros entre el gobierno estatal y los colectivos y organizaciones de mujeres comenzaron incluso antes de que Enrique Alfaro, gobernador constitucional de Jalisco desde el 6 de diciembre de 2018 y hasta 2024, tomara posesión, cuando, como gobernador electo, lanzó la propuesta de desaparecer el Instituto Jalisciense de las Mujeres (IJM). Ante el anuncio y, prácticamente al unísono, las organizaciones feministas y de mujeres manifestaron su desacuerdo con la propuesta en diferentes espacios, la cual se hizo efectiva el 29 de enero de 2019, cuando el Congreso estatal aprobó desaparecer el IJM, en una sesión extraordinaria y convocada de último minuto.

Los argumentos del gobernador se centraron en el deficiente desempeño del instituto y su falta de resultados. De acuerdo con Alfaro, a 18 años de su creación, el IJM como figura administrativa para los mecanismos para

el adelanto de las mujeres no había logrado que la perspectiva de género permeara en la administración pública estatal, por lo que era necesario enmendar su diseño institucional, creando una nueva instancia con más atribuciones, presupuesto y capacidades que hicieran más eficiente su labor. Eso se lograría, en opinión del gobernador, elevando esa instancia a rango de subsecretaría de Estado, dentro de una nueva Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres (SISHM).

Sin embargo, las mujeres, organizaciones y colectivas rechazaban la medida argumentando que la igualdad sustantiva es un eje transversal, mientras que las mujeres son un sujeto político, por lo que la nueva secretaría dejaría de hablar de las mujeres para hablar de la igualdad o la falta de ella, que es un reclamo que no se limita a las mujeres, sino que comparten otros grupos vulnerables como los indígenas o las comunidades LGTBTTI. Esta aproximación, en palabras de Guadalupe Ramos, relativiza, invisibiliza y subsume las necesidades de las mujeres entre otras más amplias de otros grupos (Hernández Fuentes y Pérez, 2019).

En un video, el gobernador justificó la desaparición del IJM, pero en un tono confrontativo, acusatorio y descalificativo que poco ayudó a aclarar la decisión. Alfaro se refirió a la existencia de un discurso delirante y expresiones “ultraconservadoras” disfrazadas de “progresistas” de quienes hacían hasta el último esfuerzo para que nada cambie. La confrontación se extendió, incluso, al Congreso y otros espacios.

Esto marcó un mal comienzo en la interacción de Enrique Alfaro con las mujeres, pero más allá de las diferencias de fondo y de los argumentos vertidos en torno a la iniciativa y posterior extinción del IJM, los desacuerdos y las opiniones, como consecuencia de las acusaciones mutuas, subieron las tensiones y sentaron un precedente negativo en la relación del gobierno con las activistas y feministas. La poca capacidad de escucha, de apertura a la discusión y el debate, y hasta la poca receptividad de las críticas, dejaron en claro que este no sería un sexenio fácil para las causas de las mujeres en Jalisco.

A tres años de estrenada la nueva secretaría y, salvo algunos descalabros como el que condujo al cambio de titular, el gobierno ha hecho apuestas concretas, e incluso novedosas, para seguir avanzando en el tema de la igualdad de género. El nombramiento de Paola Lazo Corvera como secretaria, en sustitución de Fela Pelayo, fue un acierto por su perfil aca-

démico y profesional, como activista en el tema de mujeres y derechos reproductivos, por lo que su llegada fue bien recibida y ha hecho más fluida la interacción del gobierno y los grupos de mujeres en la búsqueda de mejorar las condiciones de las jaliscienses, atender y erradicar las violencias de género.

Otro de los acontecimientos que marcó el inicio de la gobernatura de Alfaro fue el asesinato de Vanessa Gaitán en la puerta de Casa Jalisco, en abril de 2019, mientras el gobernador de Jalisco y el fiscal del Estado sostenían una reunión de seguridad en su interior. Este caso es emblemático porque ni siquiera allí, con la seguridad desplegada, se pudo prevenir la violencia homicida (El Occidental, 25 de abril de 2019).

El actual gobierno se ha caracterizado por ser poco certero en su lectura de las organizaciones y movimientos de mujeres, y ha mostrado poca capacidad para interpretar las movilizaciones a favor de las mujeres en el estado. Durante este tiempo no son pocas las veces que las acciones del gobierno han detonado rechazo, enojo y frustración entre las activistas, lo cual ha tensado las relaciones y dificultado la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas compartidos. Esto es más serio de lo que parece porque denota una comprensión deficiente y falta de apropiación del gobernador de la perspectiva de género, y la necesidad de analizar los problemas públicos desde paradigmas no tradicionales que reconozcan y atiendan diferenciadamente las necesidades ciudadanas.

Durante el actual sexenio, las movilizaciones sociales en Jalisco no han sido exclusivas de las mujeres, como tampoco lo ha sido el tono confrontativo y hasta hostil del gobernador Enrique Alfaro para lidiar con ellas. Sin embargo, frente a las protestas y movilizaciones en defensa de las mujeres, en general el gobernador ha dado muestra, por lo menos en sus declaraciones y algunas acciones, de una limitada comprensión de las condiciones de desigualdad y violencia que movilizan a las mujeres, de la rabia y el hartazgo que detona sus manifestaciones y acciones de protesta.

Quizá una de las manifestaciones más claras de la lectura imprecisa que el gobierno hace de los reclamos feministas y sus interlocutoras es el uso del poder para reprimir la protesta o intimidar. Por citar un ejemplo, el 13 de mayo de 2021, un grupo de mujeres, integrantes del Frente Feminista de Jalisco, protestaban frente a la Secretaría de Educación exigiendo justicia ante la denuncia por abuso sexual interpuesta en el caso de dos niñas

en una primaria de Zapopan. Las fuerzas de seguridad detuvieron a diez integrantes del frente, una de ellas incluso con su bebé en brazos. Ante esta situación, el gobernador Alfaro declaró: “No fue una protesta, fueron actos de violencia, en Jalisco se respeta la libre manifestación de las ideas, pero rechazamos categóricamente el uso de la violencia” (Partida, 2021). Esta declaración, y la detención de las manifestantes, hacen evidente la forma en que se descalifican acciones, se invisibilizan causas y se evaden responsabilidades. No parece haber consideración y empatía, ni parece haber autocritica y el foco del problema se traslada de lo que motiva la protesta a la protesta.

Conclusiones

Hablar de feminismos, en plural, da cuenta de la gran variedad de perspectivas y enfoques que en la práctica se manifiestan a través de movilizaciones tan diversas y distintas como las mujeres mismas. Los feminismos han sido motor de las movilizaciones de mujeres, no solo porque identifican la opresión y desigualdad en que tradicionalmente han vivido las mujeres a través de la construcción de los roles tradicionales de género, sino también porque ha abonado a fortalecer la toma de conciencia y el empoderamiento de estas para transformar su realidad.

En la configuración de esas movilizaciones de mujeres, el contexto ha jugado un importante papel como detonante, soporte y orientador de las luchas y sus agendas. En ese sentido, la violencia ha fungido como una causa que agrupa a las mujeres, incentiva su organización en torno a ella y, en la rabia de la indignación, las empodera. Pero la violencia contra las mujeres es multidimensional y multicausal, por lo que atenderla requiere de un enfoque amplio y articulado. Si bien no se resuelve por decreto, un gobierno que escucha, se compromete, se esfuerza e invierte en atenuar las causas estructurales es necesario para avanzar esta agenda.

El contexto de violencia que viven las mujeres en Jalisco, agravado durante los últimos tres años, que son los primeros tres años del sexenio de Enrique Alfaro, es clave para explicar las movilizaciones feministas en Jalisco, pero no es el único factor que lo explica. El capital acumulado por las mujeres que se han mantenido en la lucha desde hace tiempo, y el surgimiento de liderazgos y mujeres jóvenes que se han involucrado en

las distintas causas de mujeres, han sido fundamentales. No cabe duda de que las mujeres y sus movilizaciones constituyen uno de los movimientos sociales más importantes en la entidad.

Es necesario producir información sobre la incidencia delictiva por género para poder analizar, desde esa perspectiva, su alcance e impacto familiar y social diferenciado, y diseñar políticas más eficientes. De muchas formas, los delitos cometidos contra mujeres y asociados a su género difieren de los demás delitos y es necesario abordarlos e investigarlos adecuadamente con un enfoque distinto. Así, por ejemplo, una clasificación errónea de los feminicidios como homicidios dolosos no solo distorsiona la realidad del Estado en esta materia, e interfiere con el diseño de una respuesta más eficaz y efectiva, sino que también perpetúa el círculo de impunidad, injusticia y violencia contra las mujeres.

La desaparición del IJM fue un episodio desafortunado, reprodujo muchas de las violencias simbólicas que el patriarcado ejerce sobre las mujeres, lo cual, además de desafortunado, da cuenta de que los factores socioculturales que crean y perpetúan la violencia contra las mujeres están presentes incluso entre quienes deberían combatirlas, y que la desigualdad de género permea todos los espacios de convivencia entre hombres y mujeres.

Avanzar en la incorporación y apropiación del gobierno de la perspectiva de género es clave para construir una mejor relación e interlocución con las mujeres organizadas construyendo alianzas en lugar de oposición. Examinar y entender la violencia contra las mujeres desde una perspectiva amplia y que abarque las causas directas e indirectas es fundamental para formular las respuestas para disminuir y erradicar la violencia contra las mujeres.

Las movilizaciones feministas y de mujeres llegaron para quedarse, por lo que es necesario que el gobierno establezca relaciones de cooperación y coordinación que favorezcan el logro de objetivos comunes a favor de las mujeres.

Referencias

- ALFARO RAMÍREZ, E. (2018a). Propuesta de Agenda de género para Jalisco. México. En <https://enriquealfaro.mx/blog/esta-es-mi-propuesta-de-agenda-de-genero-para-jalisco>

- ALFARO RAMÍREZ, E. (2018b). Reconocer y hacer valer todos los derechos de las mujeres. En <https://enriquealfaro.mx/genero/sub-eje/1-derecho-de-las-mujeres-una-vida-libre-de-violencia>
- AQUINO, M. (2022). Clausuran Congreso de Jalisco por violencia vs. empleada. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.mural.com.mx/clausuran-congreso-de-jalisco-por-violencia-vs-empleada/ar2381349?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1993). Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. México.
- BOBADILLA, R. (2022). Estos son los grados de violencia contra la mujer. ¿Has sufrido alguno? *El Informador*. En <https://www.informador.mx/jalisco/Estos-son-los-grados-de-violencia-contra-la-mujer-Has-sufrido-alguno-20220109-0062.html>
- BOSCH, E. y Ferrer, V. (2012). Nuevo mapa de los mitos sobre violencia de género en el siglo XXI. *Revista Psicothema*, 24(4), pp. 548-554.
- CARRILLO, A. (2022). Conoce la huella del movimiento 8M en Guadalajara. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.mural.com.mx/conoce-la-huella-del-movimiento-8m-en-guadalajara/ar2362112?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-
- Congreso de Jalisco (2019). Dictamen que resuelve la iniciativa del Gobernador del Estado de Jalisco por la que se extingue el organismo público descentralizado denominado Instituto Jalisciense de las Mujeres. *Infolej* 447/LXII. Guadalajara.
- CHÁVEZ V. M. (2021). Clausuran Ayuntamiento de Tototlán por denuncias de acoso. *El Sol de México*. En <https://www.elsoldemexico.com.mx/república/sociedad/clausuran-ayuntamiento-de-tototlan-por-denuncias-de-acoso-6344667.html>
- GARCÍA MAYORGA, A. y De la Peña Sibacius, A. (2020). Marcha del 8M 2020 en Guadalajara. *Cronistas Latinoamericanos*. En <https://cronistaslatinoamericanos.com/marcha-del-8m-2020-en-guadalajara/>
- GUERRERO C., Coppel, E. y Salmerón, C. (2021). Arte feminista para expresar causas y sanar heridas. *Aristegui Noticias*. En <https://aristeguinoticias.com/0510/mexico/arte-feminista-para-expresar-causas-y-sanar-las-heridas/>

- HERNÁNDEZ FUENTES, M. y Pérez, J. P. (2019). Apuestan a eliminar el instituto de la mujer. *El Diario NTR*. En https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=117604
- IBAL, E. (2019) Mujer fue asesinada por su esposo afuera de Casa Jalisco; tenía orden de protección. *El Occidental*. En <https://www.eloccidental.com.mx/policiaca/mujer-fue-asesinada-por-su-esposo-afuera-de-casa-jalisco-tenia-orden-de-proteccion-3369545.html>
- Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco (2021). Reporte de personas desaparecidas y no localizadas. México: INEGI. En [SISOVID_21_03.pdf](https://sisovid_21_03.pdf)
- LATTUADA SERMENT, M. F. (2022). CLADEM desmiente que los feminicidios vayan a la baja en Jalisco. *UDG TV*. En <https://udgtv.com/noticias/cladem-desmiente-femicidios-vayan-baja-jalisco/>
- LÓPEZ MIRANDA, C. E. y Gabriela, A. (2021). ¿Feminismo político o científico? *Diario Portal*. México. En <https://diariportal.com/2021/05/04/feminismo-politico-o-cientifico/>
- MONTTI, V. R., Bolaños, V. H. y Cerén, A. M. (s. f.). Situación de la violencia letal contra las mujeres en El Salvador, Guatemala y Honduras 2014-2018. *Heinrich Böll Stiftung*. En https://sv.boell.org/sites/default/files/violencia_letal_contra_mujeres_esgh_hbs.pdf
- PARTIDA, J. C. G. (2021). Alfaro califica protesta feminista en Jalisco como “actos de violencia”. *La Jornada*. En <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2021/07/13/alfaro-califica-protesta-de-feministas-en-jalisco-como-201cactos-de-violencia201d-7036.html>
- PARTIDA ROCHA, R. E. y Moreno González, M. G. (2018). *Cien años de feminismo en Jalisco. Una perspectiva desde los movimientos sociales: historia, economía, política y cultura de las mujeres*. México: Universidad de Guadalajara-Ítaca.
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2022). Presupuesto de Egresos 2022, en POJ número 33, sección V, volumen II, pp. 3-56.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (s. f.). Reportes de delitos por año 2018, 2019, 2020 y 2021. Sistema Nacional de Seguridad Pública. México. En <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

- TORRES, X. (2022). Jalisco inicia el 2022 con más de 15 mil ausencias y una crisis por reconocer. *ZonaDocs*. En <https://www.zonadocs.mx/2022/01/18/jalisco-inicia-el-2022-con-mas-de-15-mil-ausencias-y-una-crisis-por-reconocer/>
- TRUJILLO CRISTOFFANINI, M. y Contreras Hernández, P. (2021). Violencia de género: prevalencia, imaginarios sexistas, y mitos en la juventud universitaria. *Revista Apuntes* 88, primer semestre 2021, pp. 35-55.
- VARELA, N. (2008). *Feminismo para principiantes*. Barcelona: B de Books.
- VARELA, N. (2020). El tsunami feminista. *Revista Nueva Sociedad*, I(286), pp. 93-106.

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

Susana Ochoa

Introducción

Recuerdo la primera asamblea feminista a la que asistí en Guadalajara para organizar la movilización del 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer. Fue en 2016 y llegamos a través de una convocatoria en Facebook. Asistimos no más de doce mujeres al parque el Refugio. En ese momento, el movimiento feminista apenas comenzaba a construir fuerza. Ese año, la marcha no fue de miles, quizás eran cientos, ya que no hay muchas notas periodísticas al respecto. Pero en 2020, las movilizaciones se desbordaron. Tan solo en Guadalajara marchamos, según cifras oficiales, 35 000 mujeres.

Es muy claro que las consignas por los derechos de las mujeres llegaron para quedarse. El movimiento feminista es uno de los movimientos sociales más potentes en las últimas décadas, de eso no hay ninguna duda. Este movimiento social y popular ha movilizado a miles de mujeres en todo el país, y contrario a otros momentos históricos del movimiento de mujeres, esta Cuarta Ola (Aguilar Barriga, 2020) tiene un fuerte componente de arraigo latinoamericano. Por primera vez, las demandas del movimiento feminista nacen con más fuerza en el sur global y están marcando la pauta para feminismos de otros rincones del planeta. La consigna “Ni una menos” en Argentina movilizó a miles de mujeres que salieron a las calles a exigir un paro a la violencia feminicida (Accossatto y Sendra, 2018). En México, comenzaron las primeras reflexiones alrededor del *hashtag* #MiPrimerAcoso en redes sociales, que ayudaron a dimensionar y sacar a la luz muchas de

las violencias cotidianas que viven las mujeres en este país (Paullier, 2016). Luego, en 2019, se visibilizó de una manera muy potente la violencia generalizada contra las mujeres a través de denuncias públicas bajo el conocido lema #MeToo, que cimbró a universidades, escuelas, organizaciones de la sociedad civil, partidos e instituciones públicas (Méndez, 2019). En 2020, días antes del encierro por la pandemia, miles de mujeres en México llamaron a un paro para visibilizar la violencia contra ellas: “Un día sin Nosotras”, que según la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio tuvo un impacto 15% mayor de lo que se había previsto (Notimex, 2020). Además del llamado a frenar la violencia contra las mujeres se suma la demanda por el aborto seguro, legal y gratuito a través de la “marea verde” que nace en Argentina. Y en México y otros países de Latinoamérica la demanda desde la izquierda por el reconocimiento del trabajo de cuidado que sostiene al sistema económico ha hecho eco poco a poco. Así pues, el movimiento feminista ha visibilizado las condiciones de desigualdad y de violencia que viven las mujeres en toda la región. El movimiento feminista dejó de ser un espacio de deliberación y movilización para pequeños sectores de la población de la academia o movimientos sociales para convertirse en un llamado popular y generalizado que trascendió edades y contextos. Y frente a esto, ninguna candidatura a elección popular o gobierno puede ser omiso a las demandas de las jóvenes feministas.

Desde esta mirada es que debemos analizar el proceso feminista desde el ejercicio del poder político e institucional en el estado de Jalisco. Este pequeño texto buscará entender el papel que ha tenido el movimiento feminista, su impacto en el poder político del Estado y los avances, retrocesos y agendas pendientes comprendidas en esta primera parte del sexenio.

¿Cómo llega el gobierno del Estado en 2018 frente a esta agenda? ¿Qué impacto tuvo el proceso de movilizaciones frente a la violencia en las decisiones institucionales? ¿La paridad política representa un avance para la vida de las mujeres de Jalisco? ¿Las obligaciones institucionales para prevenir la violencia política han dado resultado? ¿El feminismo ha logrado modificar la dinámica de poder en el estado? ¿Qué avances representa para la vida cotidiana de las mujeres tener una mayoría de mujeres en el Congreso local? Decidí conversar sobre esto con tres mujeres jaliscienses que, desde las instituciones, academia y activismos, están buscando retomar las agendas del movimiento feminista.

La refundación será... ¿feminista?

Las propuestas de campaña a la gubernatura de Enrique Alfaro se dieron bajo la narrativa y la propuesta de comunicación “Refundar Jalisco”. La agenda de género de su campaña consistió en un documento de ocho páginas enfocado en dos principales temas: la erradicación de la violencia contra las mujeres y acciones para la igualdad sustantiva (Alfaro, 2018). Este programa interesante, aunque muy enfocado en la parte de atención y poco en la parte preventiva, contrastó con la primera acción anunciada por Enrique Alfaro a su llegada al gobierno estatal: la eliminación del Instituto de las Mujeres.

Esta acción demostró el papel del gobernador frente al movimiento feminista (y otros movimientos sociales): el poco diálogo, el poco espacio a la construcción de consensos con aquellas organizaciones y movimientos que tienen años trabajando por mejorar las condiciones de las mujeres y niñas de Jalisco. A tan solo dos meses de la llegada al gobierno estatal, Alfaro generó la movilización de colectivos de mujeres que pidieron fuera desechada la propuesta de eliminar el Instituto de las Mujeres para reemplazarlo por una secretaría.

El debate de la eliminación del Instituto de las Mujeres activó a las aguerridas organizaciones feministas (Ortiz, 2019). La desaparición del Instituto de las Mujeres implicaba dejar de ser un organismo descentralizado para convertirse en una secretaría de Estado y tendría como consecuencia una pérdida de autonomía. Además, en una primera propuesta, se buscaba que esta secretaría no solo atendiera los asuntos de violencia contra las mujeres, incluía atender a grupos que sí son vulnerables, como personas indígenas o personas con algún tipo de discapacidad. Para las feministas este era un claro mensaje de que se percibía a las mujeres como un grupo vulnerable y que, de incluirse a otros grupos de atención, se diluiría la atención a los problemas que afectan a más del 50% de la población.

La discusión pública sobre la secretaría fue atropellada. Existió poca socialización, un pobre manejo de información y mesas de trabajo (pronto este modelo fue duramente criticado por analistas y activistas porque esos espacios no siempre fueron para construir y debatir sobre las políticas públicas). Todo lo anterior complicó que existiera una discusión relevante

sobre qué clase de institución es necesaria para responder frente a la violencia machista en Jalisco. Las colectivas y organizaciones juntaron firmas y presentaron amparos hasta que, finalmente, lograron poder tener una interlocución directa con el gobernador para, por lo menos, armar el diseño institucional de la actual Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres. Frente a este proceso, nos queda el aprendizaje de construir de manera realmente colaborativa estos procesos. Ignorar los aprendizajes de las organizaciones, que en contextos de mucha precariedad acompañan a mujeres y retroalimentan con mucho trabajo las políticas públicas, no solo es un acto poco democrático y de poca apertura al diálogo, sino que también significa negarle a las propias mujeres, jóvenes y niñas la posibilidad de tener instituciones que estén a la altura de las circunstancias de violencia y desigualdad de la vida cotidiana.

Tan solo tres meses después del reemplazo del Instituto de las Mujeres de Jalisco, Vanessa Gaitán, una joven mujer que se trasladaba a su trabajo, fue asesinada por su esposo a las afueras de Casa Jalisco, donde el gobernador y el fiscal sostenían una reunión en temas de seguridad (Gutiérrez, 2019). Esta tragedia representó de una manera atroz y simbólica lo indefensas que están las mujeres víctimas de violencia. El mensaje fue gravísimo: una mujer puede ser víctima de un feminicidio a las afueras de donde reside el poder político del Estado.

En este contexto es que el gobierno del Estado y la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres emprendieron el enorme reto de intentar reducir la cruda violencia y disminuir la brecha de desigualdad.

Violencia política: cuando las instituciones por fin la reconocen

El estudio de la violencia política es relativamente nuevo para las democracias modernas. Apenas en febrero de 2015, la Comisión Interamericana de la Mujer y la Organización de los Estados Americanos (OEA) realizaron una reunión con personas expertas sobre la violencia política que viven las mujeres. De hecho, cuando uno busca estudios sobre la violencia política en razón de género, la mayoría de los escritos son de los últimos ocho años. Y esto contrasta con la lucha por la paridad y la participación política de

las mujeres, que data de 1916, cuando se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional Feminista en México. El análisis y reconocimiento de la violencia política contra las mujeres es nuevo, pero esas violencias han existido siempre como un obstáculo para la participación.

Para sostener todo el trabajo que se ha realizado en las instituciones para frenar la violencia política, fueron muy importantes los estudios al respecto, como el de la Unión Interparlamentaria, que tomaron información de 39 países en 2016. Encontraron que el 40% de las mujeres en órganos legislativos habían recibido amenazas, lesiones y presiones en su cargo. El 80% reportaron ser víctimas de agresiones psicológicas, comentarios sexistas y humillaciones. Una quinta parte de ellas mencionó haber sido víctima de violencia sexual.

Aquí no pretendo hacer un análisis sobre los mecanismos institucionales creados para la prevención y sanción de la violencia política contra las mujeres, aunque desde mi perspectiva sí han existido avances importantes. Más bien, decidí conversar con María del Refugio Camarena, actual diputada federal y originaria de Zapotlanejo sobre lo que significó para ella denunciar violencia política hacia el alcalde de ese municipio, cuando ella fue regidora en 2020. Su caso ejemplifica muy bien en la práctica los alcances y límites que tienen los instrumentos institucionales para reconocer, sancionar y erradicar la violencia política.

Su denuncia por violencia política en razón de género significó el primer precedente de una sentencia favorable para una víctima en Jalisco. “Yo represento cuatro veces más que usted”, “anda muy acelerada”, “yo decido y no usted” y “usted no me va a forzar ni a impresionar”, fueron algunas de las frases que el alcalde de Zapotlanejo, Héctor Álvarez Contreras, le decía de manera recurrente a la entonces regidora María del Refugio Camarena durante una sesión de pleno del cabildo. María del Refugio me comentó que esta dinámica se sostuvo durante algunas semanas hasta que por fin decidió denunciar al alcalde por violencia política. En una de las sesiones de cabildo en el periodo más fuerte de la pandemia, ella utilizó la palabra para pedir apoyos para comerciantes que estaban teniendo que clausurar por las medidas de confinamiento. El alcalde reaccionó con mucha molestia y comenzó a gritarle. Ella señala que ese día iba acompañada de su hija y que a la salida fueron tras ella los asesores del alcalde como un modo de intimidación. Cuando llegó a su casa estaba asustada y revisó la grabación

de la sesión, y se dio cuenta de que cuando el alcalde comienza a gritarle, la grabación termina, lo cual es un acto ilegal por las obligaciones de transparencia del cabildo. Me contó que rápidamente llamó a una compañera de su partido para que le ayudara a decidir cómo proceder, y fue así como decidió meter una denuncia el 7 de julio de 2020 ante el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Cuquis, como se le conoce popularmente y que comenzó a participar políticamente en el PRI porque en ese momento existía apertura para la participación política de mujeres y jóvenes, reconoce que el miedo fue una constante antes de poner la denuncia y durante el proceso, que duró tres meses. Reconoce que no tenía ninguna expectativa sobre una posible sentencia a su favor y que el trato recibido en el cabildo, cuando decide denunciar, fue diferenciado y notorio en su contra. Señala que el costo de su denuncia fueron las consecuencias que vivió para el resto de su periodo como regidora: “me aplicaron la ley del hielo” y “no salí de mi casa durante un mes por miedo al acoso”, me contó.

A pesar de lo vivido, la sentencia del tribunal fue a su favor. El alcalde tuvo que emitir una disculpa pública, además de asistir a sesiones de sensibilización sobre temas de género. Aunque, según me cuenta Cuquis, nunca existió una prueba de que el alcalde cumpliera con tomar estas sesiones sobre nuevas masculinidades.

Algo importante sobre su proceso fue la importancia de las redes de apoyo que tenía en ese momento. Compañeras de su partido en otros espacios de representación y organizaciones feministas fueron claves para que ella decidiera denunciar. Esto quiere decir que los mecanismos son importantes, pero la agencia y la seguridad que sienten las mujeres para denunciar juegan un papel importante. Esto me genera dos reflexiones. La primera es la importancia de que públicamente se reconozca que la violencia política contra las mujeres existe. Los partidos y las instituciones de gobierno tienen una responsabilidad gigante para esto. Este reconocimiento no solo se resuelve con campañas de sensibilización una vez al año. Las instituciones deben transformarse para que además de que existan mecanismos efectivos de denuncia, las propias dinámicas imposibiliten o disminuyan la violencia política que viven las mujeres, particularmente las que están en una jerarquía baja o que viven fuera de las ciudades. Porque, ¿qué pasa con la violencia que sufren otras mujeres dentro del ámbito polí-

tico, como asesoras, secretarías o funcionarias que no tienen la notoriedad que tuvo Cuquis en su momento?

Aun cuando estamos lejos de erradicar la violencia política, el caso de Cuquis Camarena y el fallo del tribunal definitivamente es positivo. Genera incentivos para que las mujeres denuncien la violencia política y también envía mensajes importantes a los varones que siguen ejerciendo violencia política contra sus compañeras porque creen que no existirá ninguna consecuencia.

Paridad política: ¿avance real o simulación?

La agenda sobre la paridad concentró, en su momento, toda la discusión sobre la participación política de las mujeres. La causa de esto es muy obvia, si para los partidos no era obligatorio incluir a las mujeres en sus candidaturas, no tenían ningún incentivo para postularse. Aquí busco reflexionar sobre la agenda de paridad en Jalisco, particularmente la reglamentación que se tuvo para las elecciones de 2021 y, sobre todo, aquellas agendas que me parecen impostergables para lograr una participación plena y sostenida de las mujeres.

La búsqueda de la paridad en las candidaturas es una agenda que comienza evidentemente con el voto de la mujer y va teniendo sus avances hasta lo que tenemos hoy: la obligatoriedad de que el 50% de las mujeres debemos estar en espacios legislativos e incluso como candidatas para puestos ejecutivos. El trayecto ha costado mucho trabajo de diálogo y persuasión de mujeres feministas. En 1996, por ejemplo, la lucha era porque las candidaturas al Senado de un mismo género no excedieran el 70%. Luego en 2002 se obliga a que los partidos tengan por lo menos un 30% de candidaturas de mujeres en los puestos de elección popular, además de que una mujer esté presente en las listas plurinominales por cada tres hombres. Es importante reconocer estos avances, particularmente cuando tenemos en cuenta que México fue el primer país en lograr la paridad y hoy países como Colombia quieren aprovechar el momento histórico de cambio de gobierno para hacerla una realidad.

Para reflexionar juntas sobre la paridad, sus avances y retos, conversé con Sandra Martínez Díaz Covarrubias, coordinadora general del Centro

de Investigación y Proyectos para la Igualdad de Género A. C. Ella coincide en que por cada avance que tenemos para la participación política de las mujeres, siempre ha existido una respuesta del patriarcado de los partidos políticos. Las llamadas “juanitas” o la forma en cómo los partidos envían a las mujeres a los espacios territoriales menos competitivos o más pequeños son solo algunos de los mecanismos que hombres en dirigencias han buscado para acatar las normas, sin que eso signifique un cambio profundo en las dinámicas de distribución de poder en sus partidos.

Por todo lo anterior, la lucha por la paridad y acceso de candidaturas de mujeres a los diez municipios más poblados de Jalisco marcó un nuevo referente en México para el proceso electoral de 2021.

Jalisco tiene 125 municipios, diez de ellos concentran el 45.9% de toda la población del estado. Además, históricamente por su exposición e incidencia, cuatro de los cinco últimos gobernadores fueron alcaldes de Guadalajara. Por lo que competir a cualquiera de estos espacios es una catapulta para la construcción de un proyecto estatal.

Con esto en cuenta, organizaciones feministas y los partidos Futuro y Hagamos impulsaron, desde finales de 2020, que los partidos fueran obligados a posicionar a mujeres en los cinco municipios más poblados de Jalisco. Particularmente Zapopan y Guadalajara, que son municipios con mayor proyección política y mayor control del presupuesto.

Durante semanas previas al registro de las candidaturas existió un debate importante sobre el tema. El partido del actual gobernador ignoró este llamado. En el objetivo político de Movimiento Ciudadano era importante que Pablo Lemus fuera candidato en Guadalajara y que para Zapopan existiera un relevo del grupo político del exalcalde de Zapopan, lo que dejó fuera de posibilidad a cualquier mujer de ese partido de encabezar una candidatura en los dos municipios más grandes de Jalisco.

Al final, y aunque no se logró un planteamiento más garantista, los lineamientos de paridad para el proceso electoral 2021 generaron un avance en la discusión para que los partidos políticos, además de dar a las mujeres candidaturas en los espacios más competitivos, también lo hicieran en los espacios con mayor población. Es decir, para lograr una participación efectiva de las mujeres es necesario reconocer el potencial de votos de su partido, además del presupuesto y población del municipio al que se aspira contender.

Finalmente, sucedió que mientras los lineamientos significaron un avance, eso no se traduce en que llegaran más mujeres como alcaldesas. El proceso electoral de 2021 tuvo como resultado que llegara solo una mujer a la presidencia de uno de los municipios del área metropolitana de Guadalajara. Mirna Citlalli Amaya de Luna, del municipio de Tlaquepaque, resultó electa, siendo también la única en ganar de los diez principales municipios de Jalisco. Hoy, solo existen 24 alcaldesas de los 125 municipios de Jalisco.

El futuro de la paridad

Sandra Martínez coincide con que generar certeza en el proceso electoral es clave para lograr una participación política efectiva, particularmente para las mujeres. Un aprendizaje del proceso electoral que ha sido dialogado en espacios organizados por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco es que los lineamientos por la paridad para los municipios más competitivos y de mayor población deben quedar asentados desde la Constitución.

Pero además de los lineamientos, es una realidad que para todos los partidos es complejo alistar a mujeres para las candidaturas, en algunos partidos porque no existe un interés genuino de que las mujeres participen. Si existiera, las apoyarían con recursos económicos, las impulsarían para estar en los espacios competitivos y erradicarían la violencia política contra ellas. Pero hay otra realidad de la que poco se habla, o por lo menos no con la fuerza que se debería. Y es que la desigualdad, el machismo y la violencia generalizada en el país y en Jalisco son auténticos obstáculos para la participación política de las mujeres. ¿Qué incentivos tienen las mujeres para participar políticamente en municipios donde el machismo forma parte de la vida cotidiana, donde el crimen organizado tiene presencia en las elecciones y donde los recursos económicos son absolutamente necesarios para una campaña? “No vuelvo a participar”, es la sensación con la que muchas mujeres se quedan después de participar en un proceso electoral.

Me parece que en la medida en que estas ecuaciones no se tomen en cuenta, la participación sustantiva de las mujeres en política será complicada. La paridad es un avance importante porque obliga a los partidos políticos a contemplar a las mujeres en sus listas, apostar en sus liderazgos

y acompañarlas en el proceso. Pero aun así, y esto no se resolverá con más medidas de paridad, sino con una transformación real de los partidos como espacios de formación política y de democratización de la participación para las personas.

Además, una reflexión urgente es el papel que juega la seguridad en el proceso electoral. El crimen organizado ha venido a eclipsar los procesos electorales con amenazas y una cruda violencia para candidatos y candidatas en todo el país. Los partidos políticos no pueden realizar la chamba que le toca al gobierno y autoridades: la de asegurar que la participación política pueda suceder sin temor a perder la vida.

Violencia contra las mujeres en un territorio en conflicto

Mientras la participación política de las mujeres avanza, la violencia continúa. El número de víctimas de violencia no ha disminuido y, además, el patrón se ha ido transformando. Hoy existe muy poca discusión pública sobre cómo la violencia que viven las mujeres se ha ido transformando a pesar de que la cifra de mujeres asesinadas por armas de fuego va en aumento. A continuación, pretendo profundizar un poco sobre esto a través del informe sobre asesinatos de mujeres analizados por la organización feminista Intersecta, y la conversación que tuve con Erika Loyo, jefa de la Unidad de Igualdad de la Universidad de Guadalajara y expresidenta del Instituto de las Mujeres de Jalisco.

Aunque para quienes gobiernan sea un inconveniente aceptarlo, nuestro país tiene niveles de violencia propios de un país en guerra desde hace más de una década. El conflicto de violencia que vive el país es resultado de una dinámica de generación de riqueza a través del tráfico ilícito de drogas, personas y una amplia cartera de negocios por parte del crimen organizado. Una guerra que se sostiene por la falta de procuración de justicia, de los altos índices de impunidad y de la intersección del poder político y del poder criminal, como lo sostienen Guillermo Trejo y Sandra Ley en el libro *Votos, drogas y violencia* (2022).

Es por lo anterior que analizar la violencia contra las mujeres no puede hacerse de manera aislada de lo que está viviendo el país en todo su territo-

rio. Las mujeres activistas y académicas de la organización Intersecta han documentado cómo la violencia contra las mujeres se ha recrudecido por la llamada “guerra contra el narco”, iniciada por Felipe Calderón. El informe *Las dos guerras*, redactado por esta organización, analiza los asesinatos de mujeres en México desde 2007. El informe, entre muchas otras conclusiones, señala que el patrón entre los asesinatos entre hombres y mujeres a partir de la guerra declarada por Felipe Calderón se ha vuelto cada vez más similar. Es decir, aun cuando los hombres son los más afectados por esta guerra, la cantidad de mujeres asesinadas en espacios públicos y por arma de fuego va en incremento. Por ejemplo, a principios de la década de los 2000, tres de cada diez mujeres eran asesinadas con armas de fuego, mientras que en la actualidad son seis de cada diez (Ortega y Jiménez, 2021). Por lo que esta variable debe ser considerada a la hora de realizar diagnósticos sobre la violencia contra las mujeres. Es decir, si una mujer es asesinada por estar involucrada en dinámicas de crimen organizado, ¿se debe considerar también a la violencia machista como una causa? Sin datos certeros sobre las causas de estas muertes, se corre el riesgo de atender los asesinatos de mujeres bajo un mismo diagnóstico y, por consecuencia, proponer soluciones de prevención de manera diferenciada.

El número de mujeres que están participando en estos procesos criminales ha ido en aumento. Una tarea pendiente de las instituciones es investigar y poder entender este fenómeno que, es muy probable, sea también resultado de un proceso social de género. Esta actividad que era históricamente ejecutada por varones, hoy se está convirtiendo también en una opción para las mujeres. Y aunque esto puede resultar una reflexión incómoda me parece pertinente porque entonces la solución para esas muertes y desapariciones en específico no tienen que ver solo con el fenómeno del machismo, y sí con un recrudecimiento de la violencia generalizada, altos índices de desigualdad y falta de Estado de derecho.

“Debemos replantear el feminismo desde las instituciones”, fue lo primero que me comentó la doctora Erika Loyo. No podría estar más de acuerdo. A pesar de que han existido importantes avances desde las instituciones para hacerle frente a la violencia contra las mujeres, pareciera que el feminismo de la foto y los cortes de listones han sido protagonistas desde los distintos espacios institucionales. Las propuestas de aumentar penas que se hacen desde el poder legislativo o el lanzamiento de campañas de

prevención que siguen revictimizando y dándole toda la responsabilidad a las mujeres de sentirse seguras, siguen siendo las principales “políticas públicas” de buena parte de la clase política. Pero la realidad es que las cifras de violencia que viven las mujeres nos hablan de un problema que no es nuevo, pero que se ha profundizado y que la tradicional agenda por la igualdad está siendo completamente insuficiente para abordar. El 63% de los asesinatos de mujeres están ligados al crimen organizado, solo el 10% son causados por violencia familiar, según lo que ha documentado la activista María Salguero a través de su proyecto “Mapa de feminicidios en México”.

Y aquí retomo la pregunta pertinente de Estefanía Vela, directora de Intersecta, durante la presentación de *Las dos Guerras* (Intersecta, 2020): “en el nombre de los derechos de las mujeres se han creado instituciones y política, ¿hasta dónde estas políticas están preparadas para responder a las necesidades de las mujeres en un contexto de militarización?”. Y es que esta pregunta debería obligarnos a entender que, lo que exijamos a las secretarías de la mujer o a las y los legisladores, será insuficiente si el Estado está siendo completamente rebasado desde hace un par de años para responder y bajar los índices de violencia. Es un hecho que la violencia que viven las mujeres dejó de ser solo resultado de la violencia doméstica. Además, es muy complicado conversar en el debate público la violencia que viven las mujeres más allá del ámbito doméstico. El fenómeno de la violencia doméstica está bien estudiado, hay datos y consensos sobre qué es lo que la genera y existen mecanismos para prevenir y atender, aunque insuficientes muchas veces por la parte presupuestal y de altos índices de impunidad. Pero ¿qué pasa con la violencia que viven las mujeres en un territorio que está en disputa por el narcotráfico? Las mujeres asesinadas con armas de fuego van en aumento y estas muertes están en su mayoría relacionadas con integrantes del crimen organizado, según lo han documentado instituciones (Arista, 2020).

Este pequeño planteamiento es más bien una provocación sobre una dinámica poco hablada sobre la violencia que viven las mujeres. Algunas organizaciones feministas coinciden en que el movimiento feminista debería impulsar la agenda del control de armas y la desmilitarización. Lo anterior sin dejar de atender las violencias que ya tenemos muy bien identificadas: las dinámicas machistas que viven las mujeres en sus hogares y en los espacios públicos. De hecho, en los últimos años diversas organizaciones feministas, particularmente de la Ciudad de México, han comenzado

a enfocar su trabajo para impulsar un cambio en la política de drogas, una reforma policial y la desmilitarización. Pareciera que ellas han entendido, antes que nadie, que la mirada feminista es muy necesaria para una posible solución a la violencia generalizada en nuestro país.

Agendas pendientes

“Tener cuerpo de mujer no te hace feminista”, es el reclamo que ha hecho el movimiento feminista a las mujeres que están en espacios de representación o de toma de decisión. Y aunque parecería un resultado esperado, la realidad es que la llegada de las mujeres a espacios de toma de decisión no se ha traducido necesariamente en cambios sustantivos en la vida de las mujeres. Un ejemplo es que a pesar de que existe una mayoría de mujeres en el Congreso del Estado de Jalisco con los partidos mayoritarios de Morena y MC, la agenda para la legalización del aborto seguro, legal y gratuito no ha avanzado.

Son ocho los estados donde el aborto ha sido legalizado. Jalisco está en el radar por obvias razones: un estado históricamente conservador pero que, por primera vez, tiene una mayoría de legisladoras en el Congreso.

Además del aborto y la violencia contra las mujeres, existe una agenda que no ha tenido tanta relevancia en el debate público local: la de los cuidados. Tengo la sospecha de que esto sucede porque incluso la clase política no entiende qué significa hablar sobre cuidados, aun cuando los cuidados tienen que ver todo con la vida cotidiana. La pandemia los visibilizó como ningún otro momento en la historia. La falta de escuelas presenciales, el aislamiento y el trabajo en casa evidenció que hay tareas que antes parecían que se hacían en automático y que son históricamente absorbidas por las mujeres. Incluso Andrés Manuel López Obrador lo ha señalado de una manera muy clara, aunque evidentemente sin ánimos de que su gobierno cambie esa dinámica. Decir que la principal institución social es la familia o que las mujeres, las hermanas o las hijas son quienes por lo general se hacen cargo de sus padres cuando envejecen, son frases del presidente que señalan dos cosas: que es una realidad evidente, pero que tampoco hay una necesidad de modificarla. Esta dinámica social tiene a las mujeres de este país en un estado de profunda desigualdad, cargando con las tareas del

hogar no compartidas y, muchas veces, asumiendo el trabajo que el Estado no asume por la falta de instituciones sólidas de bienestar.

“Eso que llaman amor es trabajo no pagado”, es la consigna feminista que me parece resume la que debe ser una de las agendas más importantes para la lucha por las mujeres. El trabajo del cuidado es la intersección más visible del patriarcado y el capitalismo. Al sistema económico le es funcional que existan actividades que sostienen a la clase trabajadora, como dar alimento, cuidar a personas enfermas, criar y maternar, y que no le cuestan al sistema, pero sí a las propias mujeres en el detrimento de su calidad de vida, tiempo libre y espacio de descanso. “Reconocer, reducir y redistribuir” son tres conceptos que se deben perseguir a la hora de implementar la agenda de cuidados. La respuesta institucional y política frente a la agenda de cuidados debe girar alrededor de estas tres consignas. En Chihuahua, por ejemplo, existe un ejercicio exitoso llamado “Casas de cuidado diario”, donde por muchos años ayudan y organizan a mujeres de colonias donde hay pocos servicios de cuidados para que sean ellas quienes puedan cuidar a las y los niños de la comunidad por cuotas muy bajas. Este es un ejemplo de una política pública exitosa, pero que requiere liderazgos comprometidos dentro de los ayuntamientos para llevarlas a cabo.

En conclusión, en los últimos años han existido avances importantes en temas de participación política. Sin embargo, la violencia contra las mujeres sigue siendo la principal demanda del movimiento feminista que hoy vive también su propio reto interno: la de procesar sus diferencias para siempre poner al centro la defensa la vida de las niñas y mujeres. Frente al enorme reto de proteger la vida de las mujeres en un país en llamas, las organizaciones, los movimientos, la academia, las instituciones y las mujeres políticas debemos asumir juntas el reto de apostar por otras narrativas, diagnósticos y demandas frente a la militarización y la violencia generada por el narcotráfico.

Referencias

- ACCOSSATTO, R. y Sendra, M. (2018). Movimientos feministas en la era digital. Las estrategias comunicacionales del movimiento Ni Una Menos. *Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*. En <http://biblioteca>.

clacso.edu.ar/Venezuela/ceshc-unermb/20180909030404/07_Accossatto.pdf

- AGUILAR BARRIGA, N. (2020). Una aproximación teórica a las olas del feminismo: la cuarta ola. *FEMERIS: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, 5(2), pp. 121-146. En <https://doi.org/10.20318/femeris.2020.5387>
- ALFARO, E. (2018). Esta es mi propuesta de Agenda de Género para Jalisco. En <https://enriquealfaro.mx/blog/esta-es-mi-propuesta-de-agenda-de-genero-para-jalisco>
- GUTIÉRREZ, E. (2019). Piden justicia en Casa Jalisco. *Milenio*. En <https://www.milenio.com/policia/piden-justicia-casa-jalisco-feminicidio-vanesa-gaytan>
- Intersecta (10 de septiembre de 2020). Presentación del informe: Las dos guerras. En <https://www.youtube.com/watch?v=U6zCpiHEiVE>
- MÉNDEZ, F. (2019). 2019, el año del #MeToo en México. *UNAM Global*. En <https://UNAMglobal.UNAM.mx/2019-el-ano-del-metoo-en-mexico/>
- Notimex (2020). #UnDíaSinMujeres tuvo impacto de 30,000 millones de pesos: Concanaco. *El Economista*. En <https://www.economista.com.mx/empresas/UnDiaSinMujeres-tuvo-impacto-de-30000-millones-de-pesos-Concanaco-20200310-0066.html>
- ORTEGA, A. y Jiménez, G. (2021). Más asesinatos de mujeres por armas de fuego, otra consecuencia de la militarización en México. *The Washington Post*. En <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/12/14/feminicidios-mexico-armas-de-fuego-militarizacion-guerra-narcotrafico/>
- ORTIZ, E. (2019). Jalisco: Activistas protestan contra plan de eliminar Instituto de las Mujeres. *Expansión Política*. En <https://politica.expansion.mx/estados/2019/01/28/jalisco-activistas-protestan-contra-plan-de-eliminar-instituto-de-las-mujeres>
- PAULLIER, J. (2016). #MiPrimerAcoso, la creadora del hashtag que sacudió internet y la importancia de que las mujeres no callen. *BBC Mundo*. En https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160425_mexico_hash-tag_mi_Primer_acoso_violencia_mujeres_jp

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

Jaime Severino

Contexto

Nuevo paradigma de la sustentabilidad

El análisis de los problemas ambientales no puede estar desligado de la sustentabilidad, pero mucho más allá del paradigma de los tres pilares (social, ambiental y económico), también entendida desde una perspectiva que refleje de mejor manera nuestra dependencia de los ecosistemas y los servicios que nos proporcionan, así como de las injusticias y desigualdades de la sociedad que hemos creado. Así pues, en la dona de la sustentabilidad, Raworth propone que la humanidad tiene solamente un espacio para vivir de forma justa y segura, sobre una base social y de derechos sin rebasar los límites que el propio planeta nos impone (Raworth, 2012). La dona de la sustentabilidad nos ofrece un marco de referencia para el análisis de la situación actual en Jalisco.

Una descripción genérica de las causas por las que se podría considerar a nuestra sociedad como una que no es sustentable es la actual facilidad con la que se pueden generar beneficios privados en detrimento de los bienes públicos: el sistema social y económico está estructurado de tal forma que, por ejemplo, una persona puede conducir un auto de alto consumo de combustible para transportarse en una ciudad de un lugar a otro, contaminando el aire, utilizando infraestructura financiada con dinero público y utilizando el espacio público; o las personas que lideran una

empresa pueden decidir no tratar sus aguas residuales para reducir costos en detrimento de la calidad del cuerpo de agua al que las vierte reduciendo así, la biodiversidad y la capacidad de otras personas para disfrutar de ese cuerpo de agua ya sea para consumo o esparcimiento; o una empresa puede producir y vender productos alimenticios superprocesados en detrimento de la salud pública.

Por lo tanto, analizar los avances de una sociedad hacia la sustentabilidad implica verificar si el gobierno está o no estableciendo las reglas y la ruta para asegurar que se mantienen y mejoran los bienes públicos (muchos de ellos vinculados a los límites planetarios), así como para asegurar que se puede tener la base social mínima que describe Raworth.

Así como buena parte de los temas que involucran la acción del gobierno, el tema de la sustentabilidad es complejo y tiene vinculaciones muy profundas con muchos otros temas. Por ejemplo, la deforestación en zonas lejanas a las áreas urbanas está vinculada con los incentivos económicos generados por las cadenas de valor de los productos derivados del ganado bovino, o la contaminación del río Santiago en El Salto con la impunidad y la complejidad del sistema de tres niveles de gobierno y sus distintas atribuciones. Esta característica de complejidad hace que el análisis y solución de los problemas ambientales, y más ampliamente los de sustentabilidad, requieran de un análisis y abordaje desde distintas capas y aristas, incluidas diversas disciplinas del conocimiento y acción.

El cambio climático

El cambio climático es una de las amenazas más grandes que enfrenta la humanidad. Existe evidencia contundente de que la temperatura promedio del planeta está aumentando, que se están produciendo cambios en el clima global y local y que la actividad humana es la principal responsable de estos cambios (IPCC, 2021).

Los cambios en el clima pueden manifestarse de muy diversas maneras, algunos lugares tendrán variaciones en la precipitación, tanto en la cantidad total anual como en la distribución de esa precipitación a lo largo del año, lo que puede tener como consecuencia sequías o inundaciones; mientras que en otros lugares habrá variaciones en las temperaturas, presentándose, por

ejemplo, comienzo de la primavera más temprano, inviernos más cálidos u ondas de calor intenso como las ocurridas en China, el sur de Asia y en Europa en el verano del 2022. Y, por si esto no fuera poco, parece que estamos cerca de puntos de no retorno en varios sistemas globales debido al cambio climático entre los que se encuentran la reducción acelerada del hielo Ártico, la pérdida de los grandes macizos de bosque tropical o la muerte masiva de corales, que además están vinculados unos con otros y que tienen el potencial de arrastrarnos en una espiral descendente de consecuencias que no tenemos la capacidad de estimar (Lenton, *et al*, 2019).

Como ejemplo de las consecuencias que el cambio climático impone en los sistemas humanos y sociales se pueden mencionar aumento de eventos hidrometeorológicos extremos como sequías, lluvias intensas, ondas de calor o de frío inusuales, que tienen como consecuencia variaciones en la producción de alimentos, daños a infraestructura, aumento del costo de producción de energía, aumento de la demanda de energía, aumento de las enfermedades zoonóticas, entre muchos otros; lo que sin duda podría acrecentar las disparidades sociales con las que vivimos y potenciando los problemas ya existentes como migración forzada, inseguridad alimentaria, desigualdad, entre muchos otros (IPCC, 2022).

Existe evidencia irrefutable que vincula el cambio climático con las actividades humanas, específicamente con el aumento de la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera que ocasionan que el calor proveniente del sol no escape al espacio exterior y caliente paulatinamente la atmósfera y la superficie terrestre. Los gases de efecto invernadero, que se miden en toneladas de dióxido de carbono equivalente ($\text{CO}_2 \text{eq}$), provienen principalmente de la quema de combustibles fósiles (para el transporte, la generación de energía —tanto eléctrica como térmica—), la pérdida de bosques y selvas, la descomposición de residuos, la ganadería y la agricultura, así como de algunos procesos industriales.

Por lo tanto, como sociedad global y local tenemos dos caminos a seguir para afrontar el cambio climático: el primero es reducir la cantidad de gases de efecto invernadero que está en la atmósfera, tanto por una reducción de las emisiones como por la captura de los que ya están ahí, conocido como mitigación; el segundo es la adaptación de las actividades y sistemas sociales y humanos a los cambios e impactos producidos por el cambio climático, conocido como adaptación.

En términos generales, las acciones de mitigación pueden ser similares independientemente del país o región en donde se implementen; por ejemplo, el cambio a fuentes renovables para la generación de electricidad como el aire, el sol o las mareas; la modificación de la infraestructura urbana para favorecer sistemas no motorizados de movilización o sistemas masivos de transporte; o mejoras tecnológicas en industrias concretas para reducir sus emisiones. Sin embargo, el caso de la adaptación es distinto, pues depende de las condiciones actuales del lugar, los impactos esperados por el cambio climático, así como las capacidades sociales e institucionales para diseñar, implementar y mantener las acciones de adaptación.

A nivel internacional, los países que son parte de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático firmaron el Acuerdo de París en 2015 (entrada en vigor en 2016), el cual establece que cada país define internamente el nivel al que reducirán sus emisiones de gases efecto invernadero, en vez de que sea la propia COP con base en la información científica disponible, así como las acciones para asegurar la adaptación de su población y los ecosistemas.

El documento en el que cada país propone sus acciones de mitigación y de adaptación se llama contribución determinada a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés), que los países parte entregaron a la Convención a la firma del Acuerdo y se tienen que renovar cada 5 años; es decir en 2020, 2025, 2030. Sin embargo, los compromisos establecidos en las NDC no son suficientes para lograr el objetivo del Acuerdo (PNUMA, 2021), además de que no responden a las exigencias de justicia levantadas principalmente por los países del Sur Global ni al principio ambiental “el que contamina paga” (Bruckner, 2022), aunque este es un tema que no se abordará en este capítulo.

La falta de rigor en el aporte de cada país al cumplimiento de las metas de mitigación establecidas en el Acuerdo de París hace necesaria que otras entidades, además de las que son parte del acuerdo y de la convención, realicen acciones para la mitigación y la adaptación, como los gobiernos subnacionales, las empresas, así como otros actores de la sociedad, con el fin de que se logren los objetivos que el propio acuerdo establece (Hsu, *et al*, 2018). Así, el punto de referencia para analizar las acciones del Gobierno del Estado en el tema de cambio climático es el aporte que se haga para lograr el objetivo del Acuerdo de París de que no aumente la temperatura promedio global del planeta 2 °C y de preferencia no más de

1.5 °C, así como asegurar la adaptación de la población y los ecosistemas a los impactos que se esperan.

La realidad de Jalisco

De acuerdo con los modelos climáticos regionales más actuales, se proyecta (comparando con el periodo 1971-2000) que en el estado la temperatura promedio aumentará entre 1.3 y 2.4 °C hacia mediados del siglo y entre 1.2 y 4.7 °C a finales, mientras que la temperatura máxima aumentará entre 1.4 y 2.6 °C en el mediano plazo y 1.1 a 5.5 °C a largo plazo. El aumento en la temperatura promedio y máxima se relaciona con una mayor frecuencia y duración de ondas de calor y con una mayor incidencia de enfermedades transmitidas por vectores e incidencia de plagas forestales. Además, se espera que la precipitación aumente hasta un 6% hacia el año 2045 pero se reduzca hasta en 21% en un periodo posterior en un escenario pesimista (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021).

De acuerdo con la información más reciente, el inventario estatal de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero (IEEGYCEI), en 2017 se emitieron 30.9 millones de toneladas de CO₂eq, de los cuales el 42.9% provienen del transporte, 19.7% de la ganadería y 11% del manejo de residuos (Semadet, 2019). Sin embargo, siguiendo las mejores prácticas internacionales, esta cuenta no considera ni las emisiones asociadas a la deforestación equivalen a 4.7 millones de toneladas de CO₂eq, ni las absorciones de los bosques y selvas que permanecen en pie, que equivalen a 6.9 millones de toneladas de CO₂eq; tampoco consideran las emisiones asociadas a la producción de la energía consumida en el estado que no es generada dentro de los límites administrativos y que equivalen a 7.2 millones de toneladas de CO₂eq (Semadet, 2019).

Para detallar un poco más, es importante resaltar que las emisiones asociadas a al cambio de uso de suelo provienen de la deforestación que ha sido en promedio de 15 995 ha/año en el periodo 2001 a 2018, de las cuales el 81% pasan a tener una cobertura de praderas, presumiblemente para usarse como agostadero, y 15% para uso agrícola (Conafor, 2019).

Aunque esto no es exclusivo del Jalisco, en México cada uno de los tres órdenes de gobierno tiene atribuciones específicas y complemen-

tarias que están establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los ordenamientos que de ella emanan y, de manera subsecuente, los ordenamientos estatales y municipales los incorporan en sus normativas. Sin embargo, en la práctica muchas veces la implementación resulta compleja o hasta contradictoria. Además, el hecho de que ni en la Constitución y sus ordenamientos ni en los estatales se considera la sustentabilidad como un elemento sustantivo transversal, dificulta el establecimiento de vínculos causales y de responsabilidad a lo largo de las cadenas de acciones-resultados-impactos que afectan a la sociedad y al ambiente. Esta característica de diversidad de atribuciones de los gobiernos federal, estatal y municipales hace mucho más complejo el análisis y por supuesto, su resolución. Un ejemplo de esto se puede observar en lo ocurrido en San Gabriel en 2019 cuando se produjo una riada que provocó grandes destrozos en el área urbana (atribución municipal), debido a lluvias ocurridas en la parte alta de la cuenca por la quema del área forestal (atribución federal), presumiblemente para la siembra de agave o aguacate (atribución estatal) con probable involucramiento del crimen organizado (atribución federal), y posiblemente exacerbada por una infraestructura deficiente (atribución municipal y estatal).

Revisión de las acciones actuales del gobierno de Jalisco

Bajo el supuesto que la acción de un gobierno ante la sustentabilidad, y en este caso del cambio climático, debe estar basado en la administración de la complejidad, la agrupación de las secretarías en agendas más genéricas (coordinaciones generales) que las propias secretarías establecidas es un acierto, aunque tiene también sus puntos débiles. Por un lado, la agrupación en coordinaciones podría asegurar que existe una alineación de las orientaciones y una coordinación entre las acciones de las secretarías que la integran, pues agrupa intereses comunes, pero por otro lado la existencia de las coordinaciones también puede producir un efecto contrario entre las secretarías de coordinaciones distintas, reduciendo aún más la coordinación en temas clave.

En la administración 2018-2021 se integra en la coordinación de Gestión del Territorio a las secretarías encargadas del medio ambiente, del transporte, de la gestión del agua y de la infraestructura, lo que sin duda tiene efectos positivos importantes, pues establece la coordinación entre las actividades que ocurren en un mismo espacio. Sin embargo, esta división hace explícita la percepción de la falsa división entre el ambiente y el desarrollo al separar a la Semadet del desarrollo social, pero principalmente del desarrollo económico, que son la principal fuente de deterioro ambiental, como si, además, las actividades productivas no dependieran del entorno ambiental en el que se desarrollan. Esta debilidad es especialmente importante para el cambio climático pues desvincula al sector productivo de sus responsabilidades para la reducción de emisiones, pero, sobre todo, establece una división entre con la posibilidad de articular acciones que permitan a las poblaciones más vulnerables adaptarse a los efectos del cambio climático.

De acuerdo con lo establecido por el propio Gobierno del Estado las acciones ante el cambio climático están cubiertas desde cuatro dimensiones:

- La coordinación con compromisos climáticos globales e iniciativas de apoyo a la implementación.
- Los instrumentos de planeación que establecen las acciones a realizar en distintas áreas y aquellos que armonizan los compromisos y acciones de las distintas dependencias
- Los mecanismos de colaboración y coordinación entre distintas instituciones y niveles de gobierno para asegurar el diseño e implementación de acciones, así como para compartir información.
- Los instrumentos específicos de implementación de acciones, llamados de economía sostenible baja en carbono.

Coordinación con compromisos climáticos globales e iniciativas de apoyo a la implementación

Como elemento general de alineación de los instrumentos y acciones del Gobierno del Estado se encuentran las principales agendas globales y compromisos nacionales. Destacan entre estas el Acuerdo de París y el

compromiso de México establecido en su NDC, pues marcan la magnitud de los esfuerzos necesarios y la ruta para lograr los objetivos.

En este sentido, vale la pena resaltar que la Estrategia Estatal de Cambio Climático, que es la base para la formulación del Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático, utiliza la información científica más reciente disponible (IPCC, 2018) para alinear las metas estatales a las expectativas del Acuerdo de París, es decir, es necesario disminuir las emisiones en 45% para el año 2030 respecto a los niveles de 2010 y lograr la neutralidad en las emisiones para el año 2050 (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021). Este hecho, aunque pareciera ser el horizonte de planeación obligado a nivel internacional, hasta el momento solamente dos tercios de la economía global están cubierto con compromisos para alcanzar la neutralidad en carbono en 2050, ya sea como países, estados, ciudades o empresas, y, aun así, muchos de ellos no establecen mecanismos claros para lograrlo o no dirigen los recursos financieros suficientes (Black, *et al.*, 2021).

Instrumentos de planeación

En este apartado se pueden considerar también varios niveles de acción, aquellos instrumentos que establecen el camino o la ruta de acción para la mitigación y la adaptación, incluida la alineación con instrumentos de mayor jerarquía, así como los instrumentos que establecen las acciones en algún tema o sector específico con un nivel de detalle mayor.

En la primera categoría encontramos los instrumentos de mayor alcance temporal y de planeación, incluyendo la Estrategia Estatal de Cambio Climático (publicada en 2021), y las acciones específicas para esta administración Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático (lanzado a consulta pública en 2022). A nivel municipal también existen el Plan de Acción Climática Metropolitana de Guadalajara (Pacmetro), así como varios Programas Regionales y Municipales de Cambio Climático (PRCC y PMCC), que, aunque no son responsabilidad directa del Gobierno del Estado, si ha realizado inversiones y acompañamiento para lograrlos, pues además están establecidos como obligación para los municipios en la Ley para la Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco (LACC), y han sido un elemento para fortalecer institucionalmente a las juntas intermunicipales de medio ambiente.

En el segundo grupo, los instrumentos que abonan de manera específica a un sector, ya sea para la mitigación o para la adaptación al cambio climático, se encuentra la Estrategia Estatal sobre Biodiversidad 2030, la Estrategia Estatal para Reducir la Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (EEREDD), la Estrategia del Estado de Jalisco para la Integración de la Biodiversidad en los Sectores Agropecuarios, Pesquero-Acuícola y Forestal Visión 2020-203.

A manera de ejemplo, el proceso de preparación de la Estrategia Estatal para REDD, que comenzó desde la administración anterior se consolidó durante la presente. Cabe resaltar que la Estrategia REDD es un mecanismo que busca objetivos múltiples de mitigación, tal como su nombre lo sugiere, pero también de adaptación al promover actividades productivas sustentables en el sector rural y en armonía con los bosques y selvas del estado. Si bien el Gobierno del Estado ha realizado esfuerzos para avanzar en su implementación, aún es necesario fortalecer el involucramiento y acciones del sector agropecuario para incluir criterios de sustentabilidad y cambio climático en sus instrumentos de planeación, sobre todo en los operativos.

La existencia misma de estos instrumentos no resuelve el problema del cambio climático, pues no tienen necesariamente una vinculación programática con los presupuestos de cada dependencia, además de que algunos de ellos tienen un espectro temporal de vigencia únicamente para la administración que los realiza. Sin embargo, la creación de estos instrumentos sí establece las acciones que deben realizar las distintas dependencias del Gobierno del Estado y proporcionan una referencia para su seguimiento, tanto por parte del propio gobierno como de la sociedad civil. Otro aspecto positivo es que los procesos de trabajo para la creación establecieron mecanismos de comunicación y colaboración, probablemente más allá de los formalmente establecidos, entre dependencias tanto del Gobierno del Estado como de los municipios, así como con otros actores, para articular expectativas y acciones establecidas en cada instrumento.

Mecanismos de colaboración y coordinación

El Gobierno del Estado ha utilizado una fórmula similar a la del Gobierno Federal en donde establece desde la Ley una Comisión Interinstitucional

de Cambio Climático (CICC) como la estructura de coordinación entre las distintas secretarías para asegurar la transversalidad de la planeación y la ejecución de las acciones de mitigación y adaptación. Aunque la conformación de la CICC en Jalisco está ordenada desde 2015 en la Ley para la Acción ante el Cambio Climático de Jalisco se instaló hasta 2019 en la presente administración.

Otro mecanismo de colaboración y coordinación son las Juntas Intermunicipales para la Gestión del Medio Ambiente (JIMA), que han sido conformadas entre municipios vecinos para enfrentar situaciones comunes desde un enfoque de sustentabilidad ampliando la capacidad individual de cada municipio para actuar en situaciones que muchas veces trascienden las fronteras administrativas. Uno de estos temas es, sin duda, el cambio climático, en específico los mecanismos a través de los cuales se pueden eliminar las causas de la deforestación y degradación, así como aumentar la resiliencia de la sociedad y los sistemas productivos.

Además, el Gobierno del Estado ha establecido un mecanismo con el sector privado para la promoción de acciones hacia la sustentabilidad llamado Alianza Empresarial por el Clima, que además cuenta con el apoyo de organizaciones de talla internacional (South Pole, el Instituto de Recursos Mundiales [WRI México], Pacto Mundial México, Carbon Disclosure Project Latinoamérica [CDP] y World Wildlife Fund [WWF] México), así como apoyo financiero de la Embajada del Reino Unido en México. Esta alianza pretende apoyar al sector privado en el establecimiento de medidas basadas en ciencia para la mitigación del cambio climático. Las funciones de esta alianza pueden considerarse como un factor necesario para promover cambios en el sector privado, pero no son suficientes pues asume que las empresas asumirán voluntariamente el viraje en la forma de actuar.

Instrumentos específicos de implementación

Uno de los elementos más importantes es el conjunto de acciones que directamente reducirán las emisiones de gases de efecto invernadero y las que ayudarán a las comunidades y ecosistemas a adaptarse al cambio climático. Estas acciones podrían ocurrir en aislamiento, pero pueden ser

mucho más efectivas y duraderas si están en conjunto con modificaciones legales, de planeación y de financiamiento.

Tal como se mencionó, el 42% de las emisiones de GEI del estado provienen del transporte, 19% de la ganadería, y magnitudes muy parecidas se originan en la deforestación y en la generación de electricidad (aunque se genere en otro estado). Esto indica dónde debería ponerse un mayor énfasis para la mitigación.

En el tema del transporte es de destacar, inicialmente la creación de la Secretaría de Transporte con un esfuerzo explícito por mejorar las condiciones del transporte público tanto en el área metropolitana de Guadalajara como en otras ciudades (regularización de rutas, ampliación de rutas, sustitución de autobuses) y ampliando las opciones disponibles (línea 3 del tren ligero, Mi Macro), así como la promoción a opciones distintas al automóvil privado como la bicicleta a través de la construcción de ciclovías. Sin embargo, estos esfuerzos todavía no son suficientes pues en la zona metropolitana de Guadalajara continúan las condiciones que facilitan el uso del automóvil, aunque el Imeplan y sus municipios han implementado acciones para desincentivar su uso. Es revelador que las calles y avenidas ocupan el 21% de la superficie de la metrópoli, para uso de 2.5 millones de vehículos automotor, de los cuales 1.7 millones son automóviles (casi un auto por cada 3 habitantes), siendo que solamente el 15% de los viajes son realizados en automóvil privado (Imeplan, 2021). Dado que la información más reciente sobre las emisiones de GEI es de 2017, hace falta conocer datos más actualizados para determinar la efectividad de estas acciones tanto en la mitigación del cambio climático como en otros rubros como la contaminación del aire, ruido, disminución de la desigualdad, entre otros factores.

La deforestación y degradación forestal, que tiene consecuencias muy diversas, destacándose la pérdida de servicios ecosistémicos como la regulación del flujo y calidad del agua, el control de la temperatura, la conservación de la biodiversidad ha alcanzado niveles altos en los últimos años, por lo que, en alineación con los compromisos emanados de la CMNUCC, México y Jalisco han preparado una estrategia específica para su atención. Esta estrategia se ha consolidado en el estado a través de la promoción de cadenas productivas libres de deforestación. Una de ellas está vinculada a la carne, pues la mayor parte de la deforestación da paso al establecimiento de praderas para la cría de ganado, principalmente vacuno. Con este pro-

yecto se pretenden aumentar la productividad de las zonas de agostadero a través de su transformación en sistemas silvopastoriles para asegurar la producción de ganado a la vez que se aumenta la cobertura forestal, ayudando a demás a contener el avance de la deforestación.

El otro mecanismo en el sector agropecuario está vinculado a la siembra de agave para la producción de tequila, que en conjunto con el Consejo Regulador del Tequila crearon el sello Agave Responsable Ambiental como una forma de garantizar que el tequila producido proviene de plantaciones de agave que no produjeron deforestación.

Dado que estas acciones apenas comienzan a consolidarse es difícil observar cambios contundentes ahora, por lo que se esperaría que en los próximos años puedan observarse los efectos que han logrado. Como un factor que puede poner en riesgo su éxito está el hecho de que estas acciones se insertan en un clima de inseguridad importante en donde el crimen organizado juega un papel cada vez más importante en el aprovechamiento —no sustentable— de los ecosistemas, propiciando su degradación (del Castillo, 2022).

Jalisco se jacta desde hace varios años de ser el gigante agroalimentario de México. Si consideramos el valor de la producción está solamente atrás de Michoacán (SADER, 2021). Sin embargo, un análisis desde la sustentabilidad nos cuenta una historia diferente, pues además de que el 15% de la deforestación se produce para dar paso a cultivos agrícolas, el 15% de la población en Jalisco no tiene acceso a una alimentación nutritiva y de calidad, mientras que el 42% de la población está por debajo de la línea de pobreza por ingresos (Coneval, 2021). Este hecho pone en evidencia el modelo de extracción que impera en el estado en detrimento de la población y ecosistema locales.

Finalmente, uno de los instrumentos que puede tener el mayor impacto en el que ya está trabajando el Gobierno del Estado es la regulación de las emisiones de gases de efecto invernadero a través de dos mecanismos complementarios: el impuesto al carbono para crear un incentivo económico que limite las emisiones y por otro lado un mercado local de carbono para, por un lado, que las entidades que emiten gases de efecto invernadero puedan compensar las emisiones que no logren reducir y, por otro lado, fomentar proyectos que aseguren que se ha dejado de emitir o que se captura carbono de la atmósfera. Estos dos mecanismos pueden funcionar de la mano con un mecanismo que financie el cambio de prácticas, tanto en el sector productivo que emite, como en el que tiene la capacidad de

mitigación, a través, por ejemplo, del todavía incipiente Fondo Estatal de Protección al Ambiente de Jalisco. La operación conjunta de estos tres instrumentos puede ser un factor determinante en el logro de los objetivos de mitigación si se alcanzan precios por encima de los que actualmente dominan los mercados regulados y voluntarios.

Balance final

Analizar la sustentabilidad no es tarea simple pues, además de los múltiples vínculos con diversos temas, los resultados o mejoras de las políticas y acciones tomadas no suelen verse reflejadas en el corto plazo, sino que toma tiempo para que los cambios sean tangibles, sobre todo para personas que no tienen la experiencia en identificar las pequeñas desviaciones del rumbo que permitirán a la larga una mejora de las condiciones.

Si bien en la presente administración estos grandes cambios en el estado de los ecosistemas o en la sustentabilidad no son evidentes, sí existen diversas acciones y políticas que nos indican una intencionalidad en el cambio de rumbo y que, al estar institucionalizadas, tienen posibilidades de que permanezcan en el tiempo y que logren los cambios para los que fueron diseñadas o que si bien podrían no ser suficientes por sí mismas, sí establecen un cambio de paradigma en la forma en que el Estado aborda el problema. Entre estas acciones se pueden destacar las siguientes:

Acciones para la contención de la deforestación y la degradación de ecosistemas proveniente de cadenas de valor del agave y la carne.

Incorporación de criterios de cambio climático y biodiversidad en las actividades agropecuarias, al menos en instrumentos de planeación como la Estrategia Estatal para la Integración de la Biodiversidad en los Sectores Agropecuarios, Pesquero-Acuícola y Forestal Visión 2020-203.

Acciones complementarias a las establecidas por el Gobierno federal sobre cambio climático.

Aún con los aciertos que ha tenido la presente administración, y asumiendo que se cumple con las acciones establecidas en el PEACC, todavía quedan algunos aspectos que hace falta fortalecer:

Aumentar la capacidad de Profepa y otras instituciones para la inspección y vigilancia de las obligaciones de los particulares. Esto puede incluir

un acuerdo con la federación (Profepa) para transferir al estado responsabilidades que permitan incluir temas de responsabilidad federal pero que requieran atención inmediata o coordinada con el estado.

Aunque ya está considerado en la LACC, hace falta mejorar los mecanismos de transparencia y acceso a la información para que sean proactivos y la información esté disponible en todo momento a la población. También es necesario mejorar los procedimientos de acceso a la justicia vinculados a conflictos socioambientales.

Atención a conservación de los ecosistemas marinos y su potencial captura de carbono. Aunque los Ordenamientos Ecológicos del Territorio los mencionan, no hay un esfuerzo sostenido, en parte porque la atención es una atribución federal.

Mayor integración de consideraciones de cambio climático y sustentabilidad en políticas públicas a cargo de otras secretarías además de Semadet, que obliguen y dirijan la actuación del sector privado y particulares hacia la sustentabilidad, principalmente en el sector agropecuario, industrial y de transporte.

Sistema Estatal de Información ante el Cambio Climático para que cumpla con el objetivo de registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental estatal (artículo 46 de la LACC).

Mayor seguimiento y acompañamiento a la ejecución de acciones estatales y municipales, tal como lo establece la LACC, pues hasta el momento los Programas Municipales no se han posicionado como un elemento medular de la planeación del desarrollo, dado que los que se han desarrollado no han logrado ser actualizados con las nuevas administraciones municipales, no se han reportado los avances en su implementación a la CICC, ni se han desarrollado en coordinación con los Programas Municipales de Desarrollo, registro estatal de emisiones y transferencia de contaminante, así como la consolidación de un mercado local de carbono.

Referencias

- BLACK, R., Cullen, K., Fay, B., Hale, T., Lang, J., Mahmood, S. y Smith, S. M. (2021). *Taking Stock: A global assessment of net zero targets*, Energy & Climate Intelligence Unit and Oxford Net Zero.

- BRUCKNER, B., Hubacek, K., Shan, Y. *et al.* (2022). Impacts of poverty alleviation on national and global carbon emissions. *Nat Sustain*, 5, pp. 311-320. En <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00842-z>
- Conafor (2019). Tasa de deforestación bruta en Jalisco (infografía). Comisión Nacional Forestal. En <https://idefor.cnf.gob.mx/interactive/documents>
- Coneval (2021). Medición de pobreza 2020. Jalisco. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. En <https://www.Coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Jalisco/Paginas/Principal.aspx>
- DEL CASTILLO, A. (2022). Violencia de cárteles y desdén gubernamental ponen a prueba al manejo forestal comunitario. Series de Mongabay: Comunidades forestales en México. En <https://es.mongabay.com/2022/08/violencia-de-carteles-y-desden-gubernamental-ponen-a-prueba-al-manejo-forestal-comunitario-mexico/>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Estrategia Estatal de Cambio Climático, Visión 2050. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet).
- HSU, A., Widerberg, O., Weinfurter, A., Chan, S., Roelfsema, M., Lütkehermöller, K. y Bakhtiari, F. (2018). Bridging the emissions gap - The role of non- state and subnational actors. En *The Emissions Gap Report 2018. A UN Environment Synthesis Report*. United Nations Environment Programme. Nairobi.
- Imeplan (2021). Estrategia Metropolitana de Movilidad Emergente. Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo de la zona metropolitana de Guadalajara.
- IPCC (2018). Resumen para responsables de políticas. En *Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza*.
- IPCC (2021). Summary for Policymakers. En V. Masson-Delmotte *et al.* (eds.), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 3-32). Cambridge, Reino Unido y Nueva York. Cambridge University Press. En doi:10.1017/9781009157896.001

- IPCC (2022). Summary for Policymakers. En H. O. Pörtner *et al.* (eds.), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group ii to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.
- LENTON, T., Rockström, J., Gaffney, O., Rahmstorf, S., Richardson, K., Schellnhuber, W. y Schellnhuber, H. (2019). Climate tipping points- too risky to bet against. *Nature*, 575, 592-595.
- PÉREZ-LOZANO, L. G. (2021). Los desiertos alimentarios en el Área Metropolitana de Guadalajara. Metodología para la localización de las zonas en situación de inseguridad alimentaria y el aumento de su vulnerabilidad a partir de la Pandemia covid-19 (Trabajo de obtención de grado, maestría en Ciudad y Espacio Público Sustentable). Tlaquepaque. ITESO.
- RAWORTH, K. (2012). A safe and just space for humanity, can we live within the doughnut? Oxfam discussion papers. En <https://www.oxfam.org/en/research/safe-and-just-space-humanity>
- SADER (2021). Anuario estadístico de la producción ganadera. Sistema de Información Agrícola y Pecuario. En <https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/>
- Semadet (2019). Actualización del Inventario Estatal de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero de Jalisco, 2017. En <http://Semadet.gob.mx>
- UNEP (2021). *Emissions Gap Report*. United Nations Environment Program.

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

Yasodhara Silva Medina

Inquietudes teóricas sobre el concepto, la formación y la composición de la opinión pública

El concepto de opinión pública ha sido ampliamente estudiado, aunque esto no significa que exista un consenso sobre su abordaje teórico y empírico, sino diversas formas de entenderla y dar cuenta de sus dimensiones, aquellos factores que inciden en su formación y las maneras en que esta se vincula con la democracia, las teorías de la representatividad, el comportamiento político, la gobernabilidad democrática y la legitimidad política (Meyer, 2020). A esto habría que añadir los debates que han tenido lugar sobre las posibilidades, alcances y limitaciones para su medición.

Ya Habermas (2016) ponía en relieve dentro de su análisis sobre la transformación de la vida pública de la sociedad burguesa de los siglos XVIII y XIX en Inglaterra, Francia y Alemania, la lucha de opiniones distribuida más o menos discursivamente y mediada por la cultura, la información y el entretenimiento, en donde los intereses en competencia juegan un papel importante en la confrontación por el poder de las esferas pública y privada, sin dejar de advertir que su perspectiva histórica alude a una democracia ilustrada al analizar la relación entre “Estado y sociedad”. En este sentido, Habermas (1994) destaca la necesidad de observar los cambios en las relaciones sociales y las funciones críticas de los medios en los procesos comunicativos en contextos autorregulados

que pueden por un lado facilitar la producción de discursos más o menos horizontales e inclusivos, o bien, por otro lado, que buscan movilizar el poder adquisitivo, la lealtad o el conformismo cuando se quiere influir en las decisiones de consumidores, votantes o clientes según el rol asignado a los ciudadanos.

En una revisión histórica que hacen Freidenberg, D'Adamo y García (1999) de definiciones amplias y generales, así como estrechas y específicas, sobre opinión pública desde la antigüedad clásica hasta autores más próximos a la actualidad, desde Platón a Sartori en el primer caso y desde Aristóteles a Dader en el segundo, recogen una diversidad de referencias en torno a preferencias, juicios, actitudes, posiciones, pareceres que remiten a sujetos, objetos y ámbitos distintos que conviene distinguir para reconocer los contextos en los que se analiza el papel de la opinión pública.

En el caso de Sartori (1998), los sujetos que sostienen la opinión son “un público o multiplicidad de públicos cuyos estados mentales difusos interactúan con los flujos de información sobre el estado de la cosa pública” y también resalta el carácter de los pareceres que no requieren pruebas, lo cual lleva a pensar en el resultado de procesos comunicativos situados social e históricamente. Por su parte, Maquiavelo (2021) se refiere a la opinión pública como la imagen que los súbditos tienen del príncipe, por lo que su objeto se vuelve mucho más acotado.

Luis F. Aguilar (2017) dibuja una línea divisoria entre la filosofía política de tradición liberal, que concebía a la opinión pública como respuesta institucional al problema de la formación de la decisión política de Estado, y la concepción contemporánea, que hace imposible imaginar la opinión pública como consenso general alrededor de un estado de derecho abocado a la defensa de las libertades individuales y, más bien, plantea una arena que se caracteriza por la pluralidad y la diferencia política convertida en la responsable del procedimiento de producción democrática de los decisores a través de su elección, así como de la crítica o apoyo a leyes, planes y programas a los que llama la sustancialidad de las decisiones políticas.

La formación de la opinión pública la atribuye Sartori (2007) a tres posibles procesos, ya sea por “descenso en cascada desde las élites hacia abajo, agitación desde la base hacia arriba o identificación con los grupos de referencia”, lo cual representa el reconocimiento de vías alternas de dominación, resistencia y horizontalidad, que no desconoce la comple-

alidad planteada por Lippmann (2003) del mundo que se debe afrontar políticamente y el cual queda muchas veces se encuentra fuera del alcance, visión y comprensión de la sociedad que entonces tiene la necesidad de investigarlo, narrarlo e imaginarlo, es decir, hacer imágenes mentales sobre ese mundo que afecta el suyo.

Esta misma preocupación sobre las dificultades de acercar los asuntos públicos a la ciudadanía en general ha sido común en los estudios sobre cultura política. Sin embargo, trabajos empíricos como el de Hutchings (2003) quien utilizó datos de encuestas y análisis de contenido sobre campañas al senado y gubernaturas de Estados Unidos, le permitieron concluir que existen dos condiciones que permiten que las personas actúen como ciudadanas bien informadas y atentas a sus responsabilidades, las cuales apuntan a que los medios y actores políticos ofrezcan información suficiente sobre asuntos particulares y que la ciudadanía perciba que estos son importantes.

Durante la década de los noventa del siglo xx, se generaron discusiones importantes a nivel internacional sobre el uso frecuente que empezaba a generalizarse en gran parte de los países industrializados de las encuestas para medir la opinión pública con respecto a las críticas que habían hecho antes autores como Foucault, Habermas y Bourdieu, cuyas reflexiones abrían preguntas alrededor de su validez y lo que podría constituirse como opinión pública, lo que la afecta, a su vez, lo que ella puede afectar, así como las afectaciones individuales de los encuestados y su difusión (Beniger, 1992; Herbst, 1992; Parkin, 1995).

Cabe recordar que Bourdieu fue un crítico severo del funcionamiento y funciones de las encuestas de opinión al cuestionar tres supuestos, el primero que considera que todo el mundo tiene una opinión y que la producción de una opinión está al alcance de todos, el segundo relacionado a suponer que todas las opiniones tienen el mismo peso sin reconocer su fuerza real en una estructura de clases y el tercero sobre la formulación de preguntas que suponen un consenso sobre los problemas (Bourdieu, 1992).

Aunque Bourdieu mostró su preocupación principal por los intereses que podrían guiar el proceso de investigación y sesgar los modos de preguntar y publicar resultados (para generar una ilusión de opinión pública que escondiera el sistema de fuerzas y tensiones detrás de las demandas sociales), se suman otras inquietudes en torno a las desigualdades de repre-

sentación de las preferencias ciudadanas ubicadas en distintas posiciones sociales, entre ricos y pobres, a la hora de encontrar la atención y respuesta por parte de los gobiernos.

Para abordar aproximaciones empíricas a este último problema, se puede citar el trabajo de Traber, Hänni, Giger, Breunig (2022), en el cual los autores analizan las prioridades políticas expresadas por la población desagregada por distintos estratos sociales con datos del Eurobarómetro, entre 2002 y 2016, comparado con las agendas de diez países europeos y sus hallazgos indican que sí existe “una respuesta desigual hacia las prioridades de los ricos y no de los pobres” y resaltan cómo esta tendencia aumenta el potencial del descontento social y la erosión de la legitimidad democrática.

La complejidad de implicaciones y la heterogeneidad de los márgenes de comprensión conceptual sobre la opinión pública también se presentan cuando se trata de definir la percepción ciudadana, en tanto se acentúan los aspectos explicativos o su composición a partir de una combinación de conocimientos, creencias y experiencias individuales y colectivas que la originan e influyen en los niveles de acuerdo, satisfacción, confianza, así como los marcos valorativos que se llegan a configurar bajo una serie de variables perceptuales en respuesta a rasgos asociados a factores de riesgo, justicia, eficacia, entre otros que influyen en sus posiciones frente a los temas públicos y la evaluación de desempeño de autoridades de gobierno.

El interés de dar seguimiento a los comportamientos de la opinión pública y las percepciones ciudadanas son particularmente importantes dentro de sociedades democráticas en respuesta a sus supuestos relacionados con entornos de deliberación, pluralidad y legitimación política que forman parte de sus reglas del juego, aun frente a las evidentes deficiencias que mantienen vivos los retos de alcanzar modelos de representación más eficaces como la teoría los propondría.

Orígenes y contextos en la construcción de agendas de investigación a través de encuestas

Antes de proseguir con la discusión sobre la presencia de los estudios demoscópicos y su relación con los contextos democráticos, es importante traer a la memoria los orígenes y antecedentes de las encuestas en materia

de investigación social que se remontan al siglo XVII y XVIII con apoyo de las escuelas estadísticas de los aritméticos políticos ingleses y la alemana. La escuela inglesa interesada en recoger datos no sólo económicos y demográficos, sino sociales para intentar descubrir regularidades de la misma forma que se hacía con los fenómenos naturales, mientras que en el caso de la escuela estadística alemana comprendida dentro de un enfoque de geografía política buscaba una mirada comparativa de datos demográficos, socioeconómicos y políticos de diferentes países (Cea D'Ancona, 2001).

En los siglos XVIII y XIX, su aplicación encontró en los reformadores sociales europeos de la época un vehículo de movilización política para “exigir medidas concretas de reforma social” al mostrar las condiciones de vida y trabajo de la clase obrera, así como de forma más amplia sobre los problemas sociales de la época (Cea D'Ancona, 2001). En el siglo XX, durante la tercera y cuarta década, los ejercicios estadísticos se extienden como herramienta de medición en procesos electorales en Estados Unidos y otros países occidentales (Ai Camp, 1997; Basáñez, 2000; Abundis, Penagos y Espinoza, 2014).

Asimismo, desde distintas disciplinas sociales como sociología, ciencia política, psicología social, comunicación se abren importantes líneas de investigación sobre procesos de la comunicación, el cambio social y valores de la cultura cívica y política con el fin de medir los efectos de los medios masivos en la opinión pública y actitudes favorables a los principios democráticos o por el contrario hacia los totalitarismos que dejaron tantos temores tras la Primera y Segunda Guerra Mundial. En 1947 se crea la Asociación Mundial de Opinión Pública (WAPOR, por sus siglas en inglés), aunque ya previamente existían revistas especializadas como *Public Opinion Quarterly* que se publica desde 1937 originalmente bajo el auspicio de la Universidad de Princeton y actualmente es editada por Oxford University Press para la Asociación Americana de Investigación de la Opinión Pública.

La década de los setenta también del pasado siglo XX fue importante en algunos países del mundo como Estados Unidos y Europa para la creación de agendas nacionales de investigación como las encuestas generales sociales o el Eurobarómetro realizado a partir de 1973 bajo el auspicio de la Comisión Europea. Posteriormente en los años ochenta se amplía la integración de redes regionales y globales para ampliar los marcos del análisis comparado como la Encuesta Mundial de Valores, el Programa Internacio-

nal de Encuestas Sociales, así como los barómetros de las regiones de Asia, África y países árabes que se han sumado a estos esfuerzos de forma más reciente en el siglo XXI.

En México, la realización de estudios de opinión aparece de forma más intensiva con la transición democrática caracterizada por escenarios de competencia electoral, en donde para las elecciones presidenciales de 1988 y 1994 contaron con la participación nacional e internacional de una decena de hacedores de encuestas que vieron a los ejercicios estadísticos preelectorales como instrumentos para prevenir cualquier intención de fraude o manipulación de los resultados electorales.

Antes de este periodo, se tiene registro de algunos estudios, entre los cuales se encuentra el trabajo clásico sobre cultura cívica en México de Almond y Verba (1963), investigaciones realizadas por Laszlo Radvanyi quien fundó en 1938, el Instituto Mexicano de Opinión Pública y una serie de estudios publicados en 1987 sobre los valores de los mexicanos coordinados por Enrique Alduncin con financiamiento del Banco Nacional de México (Basáñez, 2000; Kuschick, 2002). A esto habría que agregar que en la década de los 90 del siglo pasado se fundaron en México revistas de difusión de encuestas de circulación nacional como *Este País*, así como *Voz y Voto*, a las cuales se han sumado otras que a través del tiempo han explorado las percepciones de los mexicanos sobre una gran diversidad de temas sociales, culturales, económicos y políticos. Como parte del proceso de profesionalización del campo demoscópico en México se fundan en esta misma década asociaciones con el propósito de establecer criterios y estándares metodológicos, como fue el caso de la Asociación Mexicana de Agencias de Inteligencia de Mercado y Opinión A. C. (AMAI) en el año 1992.

A la par, en el contexto de la región de América Latina, el Latinobarómetro lleva a cabo su primera oleada en el año de 1995 para inaugurar una agenda sostenida de investigación comparada con periodicidad anual a través de encuestas con la participación de los primeros ocho países, entre ellos México, que después se ampliaría a una participación de manera relativamente estable en 18 países para ofrecer indicadores de opinión pública sobre percepciones en torno a la situación económica, política y social. El Latinobarómetro, al igual que otros proyectos de investigación comparada a través de encuestas en otras regiones del mundo han destacado el incremento gradual de los síntomas de desafección de las sociedades

contemporáneas hacia la democracia, inquietud que dio lugar a un periodo de estudios que buscaban factores explicativos de correlación entre variables relacionadas a la percepción de la incapacidad de la democracia para mejorar las condiciones económicas o los contextos de inseguridad pública en la región.

Los resultados obtenidos por el Latinobarómetro que fueron publicados en 2021 y que corresponden a 2020 durante el primer año de la pandemia por la covid-19, mostraron después de una década (2010 a 2018) que el apoyo a la democracia detuvo su declive, aunque para el caso de México habría que mencionar que es el segundo país en la región después de Paraguay con el porcentaje más alto de población (24.6%) que opina que “en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible”, lo que se relaciona con otras actitudes hacia la democracia relativas al nivel de satisfacción con la misma, la valoración de su calidad, capacidad para resolver problemas y el grado de garantía de derechos.

El informe de 2021 titulado “Adiós a Macondo” es contundente al decir “una ola recorre América Latina consecuencia del egoísmo de las élites, es la ola de la escasez de mayorías”, también afirma que “la crítica de los ciudadanos a la democracia es una demanda de democracia” y pone de manifiesto que los presidentes tienen la mitad de aprobación que tenían hace una década (Latinobarómetro, 2021), la cual se explica de forma más detallada en las siguientes anotaciones que hace el documento:

[...] los latinoamericanos ya no toleran los gobiernos que defienden los intereses de unos pocos, la concentración de la riqueza, la escasez de justicia, la debilidad de las garantías civiles y políticas, así como la tardanza en la construcción de garantías sociales. El abuso de poder, los privilegios, la restricción de la pluralidad están en el corazón de la demanda de igualdad ante la ley, de respeto, de dignidad (Latinobarómetro, 2021).

Estudios a través de encuestas en Jalisco

Después del breve repaso de algunos de los antecedentes sobre el estudio de la opinión pública a nivel internacional y nacional, resulta pertinente identificar el camino recorrido en el caso del estado de Jalisco. De tal mane-

ra que una de las semillas se puede identificar en los primeros trabajos realizados al interior del Departamento de Estudios Regionales-INESER del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara. Fue en el año de 1989 cuando se dieron los primeros pasos para la integración de un equipo de investigadores en el Departamento de Estudios Regionales-INESER que coordinarían la realización de una serie de estudios de percepción dentro de la comunidad universitaria para conocer las opiniones alrededor del proyecto de creación de la red universitaria en el estado de Jalisco y otros temas de interés institucional.

Estos trabajos son el germen de lo que después se convertiría en el Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Guadalajara que pronto incursionó en investigaciones sociales y político-electorales primero en el estado de Jalisco y después en todo el país con una participación muy intensa en la medición de demandas sociales, evaluaciones de gobierno y preferencias partidistas en diferentes escalas nacional, regional, estatales, municipales y distritales. A nivel local, logró el reconocimiento y credibilidad a partir de sus resultados que anticipaban la alternancia en el gobierno estatal por primera vez en la elección para gobernador en el año de 1995.

En la actualidad, la Universidad de Guadalajara cuenta con una vertiente de estudios de opinión, actitudes y valores a través del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED) en donde se han realizado encuestas de cobertura estatal que forman parte de la iniciativa de diagnóstico y prospectiva que tiene el objetivo de contribuir a la construcción de una visión estratégica de desarrollo “Jalisco a Futuro” desde 1999 y sus sucesivas actualizaciones en donde se exploran cinco ejes temáticos: 1. prosperidad y bienestar, 2. cohesión social para el desarrollo, 3. seguridad pública y justicia penal, 4. sustentabilidad, población y territorio, así como 5. gobierno eficiente y política democrática.

Otros esfuerzos importantes de investigación se han llevado a cabo en torno al acceso y exposición mediática como los realizados por Francisco Aceves (1995), Pablo Arredondo (2000, 2001, 2002, 2006) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Silva y Palau, 2016), así como estudios sobre valores de la población jalisciense en diversas esferas de la vida como la familia, el trabajo, empresa y mercado, la religión y la

política con posibilidades de un análisis diacrónico al tratarse de encuestas estatales que han sido replicadas en cuatro periodos de tiempo en 1997, 2005, 2012 y 2017 (Cortés, 2019).

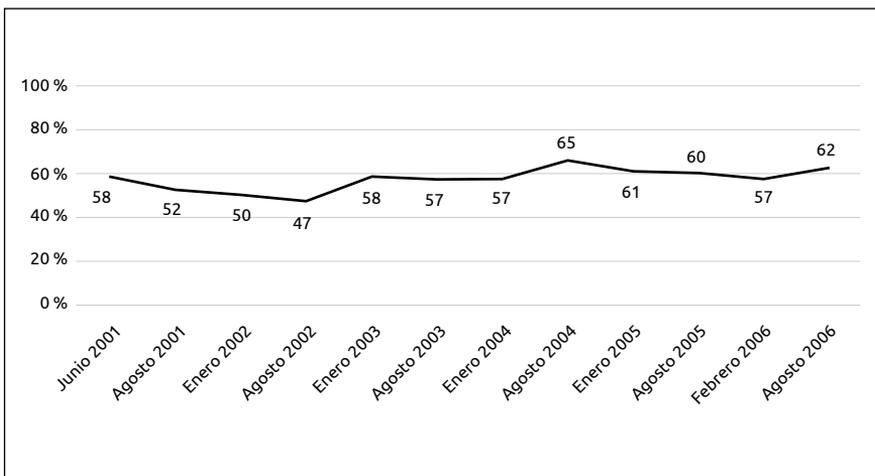
El observatorio ciudadano Jalisco Cómo Vamos es otro organismo que contribuye bianualmente desde el año 2010 con la generación de información de la percepción sobre la calidad de vida en el Área Metropolitana de Guadalajara, lo que hace posible la comparación en el tiempo de indicadores puntuales que son útiles para observar su evolución y contrastar con las políticas públicas que se han puesto en marcha en la ciudad y en donde hasta la fecha se han aplicado ocho encuestas con representatividad estadística para seis de los diez municipios metropolitanos que representan el 96.7% de la población adulta metropolitana y 61.7% de la población adulta en el estado de Jalisco.

Al conjunto de fuentes alternativas de información mencionadas sobre las percepciones se encuentra el amplio repertorio de encuestas que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuyas muestras en algunos casos permiten inferencias con representatividad estadística para el estado de Jalisco, así como estudios de percepción que realiza el Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IEEGJ). Un ejemplo es la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021 (ENCIG) realizada por el INEGI en el año 2021, en la que sus resultados muestran que la mayoría de la población jalisciense únicamente otorga su confianza a 11 de 25 instituciones. La confianza más alta la alcanzan la familia (87.4%), los compañeros de trabajo (81.2%) y las universidades públicas (78.7%), mientras en el otro extremo se encuentran los partidos políticos (26.8%), los policías (35.1%) y las cámaras de diputados y senadores (35.8%).

Comparación de resultados de evaluaciones de gobierno de las cuatro administraciones estatales más recientes en Jalisco

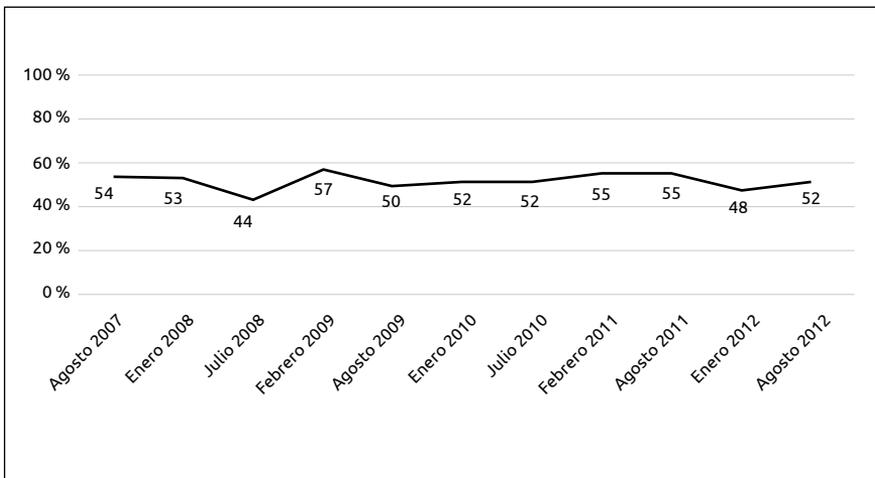
Una herramienta de evaluación que contempla la percepción ciudadana en torno al desempeño gubernamental son las encuestas que miden la aprobación de autoridades en los diferentes ámbitos de gobierno tanto federal, estatal como municipal. El periódico *Mural* que pertenece al gru-

po Reforma durante las tres pasadas administraciones estatales en Jalisco realizó encuestas semestrales que analizan la evolución de las valoraciones que mantuvo la ciudadanía durante cada periodo sexenal como se puede apreciar en las siguientes gráficas:



Gráfica 31.1. Porcentaje de aprobación del gobernador Francisco Ramírez Acuña durante el periodo de aplicación de encuestas comprendido de 2001 a 2006

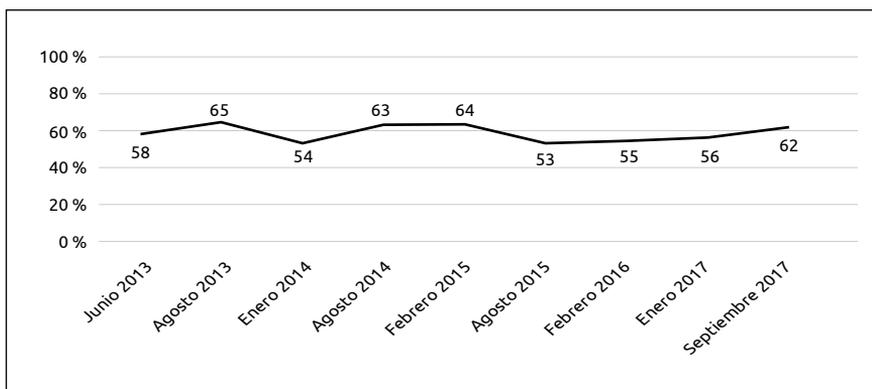
Fuente: elaboración propia con datos de resultados publicados por el periódico *Mural*.



Gráfica 31.2. Porcentaje de aprobación del gobernador Emilio González Márquez durante el periodo de aplicación de encuestas comprendido de 2007 a 2012

Fuente: elaboración propia con datos de resultados publicados por el periódico *Mural*.

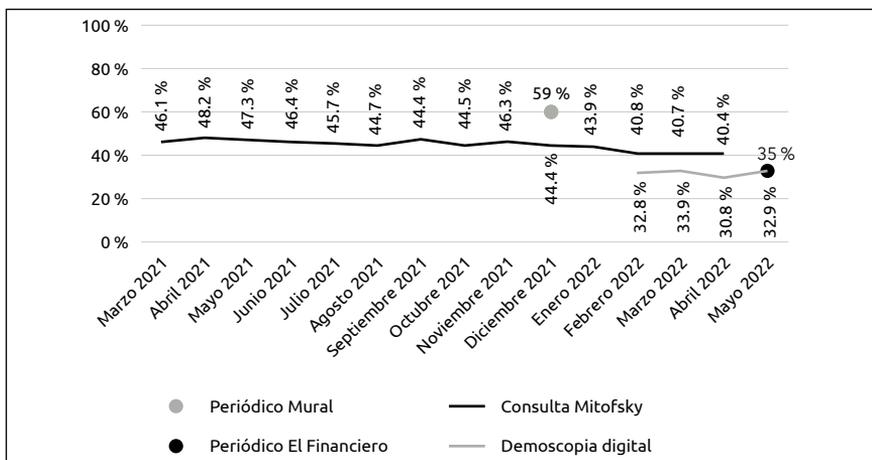
OPINIÓN PÚBLICA Y PERCEPCIÓN CIUDADANA



Gráfica 31.3. Porcentaje de aprobación del gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz durante el periodo de aplicación de encuestas comprendido de 2013 a 2017

Fuente: elaboración propia con datos de resultados publicados por el periódico *Mural*.

A diferencia de la agenda de evaluación semestral que el periódico *Mural* sostuvo en los tres periodos anteriores, durante la administración del gobierno estatal bajo la titularidad de Enrique Alfaro Ramírez, solo se cuenta con la encuesta estatal realizada en diciembre de 2021 y publicada en enero de 2022, por lo que en el siguiente gráfico se complementa la información con otras encuestas realizadas y que se encuentran disponibles públicamente.



Gráfica 31.4. Porcentaje de aprobación del gobernador Enrique Alfaro Ramírez a partir de marzo de 2021

Fuente: elaboración propia con datos de resultados publicados por el periódico *Mural*, Consulta Mitofsky, periódico *El Financiero* y *Demoscopia Digital*.

Cabe señalar que las encuestas estatales que realiza el periódico *Mural* son presenciales en viviendas, con tamaños de muestra en la mayoría de las veces de alrededor 800 casos, mientras Consulta Mitofsky y Demoscopia Digital utilizan medios digitales que requieren un tratamiento de postestratificación para generar estimaciones con base en parámetros poblacionales y en el caso de periódico *El Financiero* se realizó de forma telefónica incluyendo telefonía fija y celular para ampliar su cobertura.

A continuación, se muestran datos que resumen los niveles de aprobación obtenidos durante sus periodos de gobierno, los exgobernadores Ramírez Acuña, González Márquez y Sandoval Díaz, así como el último año de la primera mitad del sexenio de Alfaro Ramírez. Con las advertencias metodológicas que suponen modos de administración distintos para la aplicación de las encuestas que inciden en la cobertura poblacional, se pueden observar similitudes en los porcentajes de aprobación obtenidos por Consulta Mitofsky, periódico *El Financiero* y *Demoscopia Digital* que muestran que durante el periodo de observación correspondiente al gobierno actual presenta niveles de aprobación inferiores a los de sus antecesores.

Cuadro 31.1. Porcentajes de población que aprobaron el desempeño de gobierno de acuerdo con resultados de encuestas estatales en las cuatro últimas administraciones en el Estado de Jalisco

Gobernador del Estado de Jalisco	Periodo de gobierno	Porcentaje de población que otorgó su aprobación al desempeño de gobierno		
		Valor mínimo	Valor máximo	Valor Promedio
Enrique Alfaro Ramírez	A partir del 6 de diciembre de 2018	30.8%	59.0%	42.6%
Jorge Aristóteles Sandoval Díaz	1 de marzo de 2013 al 5 de diciembre de 2018	53.0%	65.0%	59.0%
Emilio González Márquez	1 de marzo de 2007 al 28 de febrero de 2013	44.0%	57.0%	52.0%
Francisco Ramírez Acuña	1 de marzo de 2001 al 21 de noviembre de 2006	47.0%	65.0%	57.0%

Fuente: elaboración propia con datos de resultados de la publicación de resultados del periódico *Mural* en el caso de las encuestas relativas a los periodos de los exgobernadores Francisco Ramírez Acuña, Emilio González Márquez y Jorge Aristóteles Sandoval Díaz. En el caso del gobernador Enrique Alfaro Ramírez, se consideraron resultados publicados por el periódico *Mural*, Consulta Mitofsky, periódico *El Financiero* y *Demoscopia Digital*.

Los exgobernadores, Francisco Ramírez Acuña y Aristóteles Sandoval, son quienes recibieron los niveles de aprobación más altos que alcanzan por arriba del 60% de la población jalisciense en varios momentos de su administración, mientras que en el caso de Aristóteles Sandoval también es quien obtuvo el porcentaje más alto de población que aprobaba su desempeño en su momento más bajo, así como el valor porcentual promedio más alto de las últimas cuatro administraciones según se puede observar en el cuadro 31.1.

Con base en las encuestas realizadas por el periódico *Mural* durante su gestión como presidentes municipales, Enrique Alfaro alcanzó el mayor porcentaje de población que aprobó su desempeño en Tlajomulco de Zúñiga en junio de 2011 con 75%, mientras que, en su administración como presidente municipal del gobierno de Guadalajara, la única encuesta de evaluación realizada por el periódico en septiembre de 2016 reportó 55%. Por su parte, Aristóteles Sandoval como presidente municipal de Guadalajara registró 72% de población que aprobaba su gestión en junio de 2011, siendo el porcentaje más alto de cuatro encuestas publicadas.

Cuadro 31.2. Porcentajes de población que aprobaron el desempeño de gobierno de Enrique Alfaro y Aristóteles Sandoval como presidentes municipales				
Municipio	Presidente Municipal	Fecha de publicación	Fecha de levantamiento	Porcentaje de población que otorgó su aprobación al desempeño de gobierno
Tlajomulco de Zúñiga	Enrique Alfaro Ramírez	7 julio de 2010	26 al 27 junio de 2010	61%
		11 de enero de 2011	18 al 20 diciembre de 2010	68%
		11 de julio de 2011	24 al 25 de junio de 2011	75%
Guadalajara		30 de septiembre de 2016	20 al 24 de septiembre de 2016	55%

Cuadro 31.2. Porcentajes de población que aprobaron el desempeño de gobierno de Enrique Alfaro y Aristóteles Sandoval como presidentes municipales

Municipio	Presidente Municipal	Fecha de publicación	Fecha de levantamiento	Porcentaje de población que otorgó su aprobación al desempeño de gobierno
Guadalajara	Jorge Aristóteles Sandoval Díaz	7 julio de 2010	3 y 4 julio de 2010	46%
		10 de enero de 2011	8 al 21 diciembre de 2010	62%
		11 de julio de 2011	11 y 1 de junio de 2011	72%
		7 de diciembre de 2011	25 al 27 de noviembre de 2011	71%

Fuente: elaboración propia con datos de resultados publicados por el periódico *Mural*.

Los factores explicativos relacionados con la evaluación del desempeño de autoridades nacionales o subnacionales pueden ser muy diversos de acuerdo con la literatura, la cual da cuenta de estudios empíricos que han incluido como variables de análisis a las brechas entre la oferta gubernamental y las expectativas ciudadanas, las percepciones en torno a la calidad de los servicios y eficacia gubernamental, atributos personales de gobernantes que son socialmente valorados en contextos específicos en donde autores como Navia y Rivera (2018) reconocen procesos de “creciente personalización de la política”.

En su modelo estadístico, Navia y Rivera (2019) analizan la correlación de atributos percibidos de honestidad, capacidad para resolver problemas y credibilidad con los niveles de aprobación presidencial de Piñera y Bachelet en Chile, mientras en el caso mexicano también podrían agregarse atributos que son valorados positivamente como cercanía, preparación académica y disposición para reconocer equivocaciones.

En el estado de Jalisco como a nivel nacional, el tema de mayor preocupación ciudadana lo ocupa la seguridad pública como el principal problema que aqueja hoy en día a la entidad federativa (58.5%) y si se toma en cuenta que el 76% de personas jaliscienses de 18 años y más de edad señalan que se sienten inseguras (Envipe, 2021) se puede apreciar como un aspecto de importancia significativa en la orientación de las percepciones. Y final-

mente, tampoco se puede soslayar un contexto tan complejo de múltiples crisis que surgen como consecuencia de la contingencia sanitaria por la covid-19, en la que los gobiernos no han respondido con la contundencia requerida para atender las necesidades de la población en general y grupos vulnerables especialmente afectados en particular.

En conclusión, es importante decir que el estudio de la opinión pública, a pesar de sus limitaciones, como cualquier otro esfuerzo de aproximación a las realidades sociales, es una herramienta valiosa que ofrece lecturas para ampliar los márgenes de comprensión de forma complementaria a otras herramientas y que para ello habría que adherirse siempre a criterios de reflexividad y rigor metodológicos. En el caso de las evaluaciones de gobierno, la medición de actitudes, percepciones y preferencias son un componente que abre preguntas a quienes gobiernan y aunque existen muchos ejemplos de descalificación cuando los datos parecen no ser favorables, lo cierto es que entre mayor sea el radio de indagación, permitirá distinguir dimensiones valiosas para la toma de decisiones y revalorización del rumbo en rubros específicos o generales de las administraciones públicas.

Referencias

- ABUNDIS, F., Penagos, D. P. y Espinoza, A. (2014.) Las encuestas preelectorales en México: Los retos a futuro. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, pp. 13-29. En <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmop/article/view/44796/40414>
- ACEVES, F. (1995). Prensa y elecciones. Patrones de exposición y consumo de la información política de la prensa de los habitantes de Guadalajara, durante el proceso electoral de 1994. *Comunicación y Sociedad*, 25-26, pp. 139-174. En http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/comsoc/pdf/25-26_1996/139-174.pdf
- AGUILAR, L. F. (2017). Una reconstrucción del concepto de opinión pública. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (23), pp. 125-148. En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112017000200125&lng=es&tlng=es
- AI CAMP, R. (1997). *Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México*. México: Siglo XXI Editores.

- ALDUNCÍN, E. (1986). *Los valores de los mexicanos. México entre la tradición y la modernidad*. México. Banamex.
- ALMOND, G. y Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton.
- ARRONDONDO, P. (2006, 2002, 2001 y 2000). *Encuesta estatal sobre medios y audiencias en Jalisco*. Guadalajara: UdeG-División de Estudios de Cultura-Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED).
- BASÁÑEZ, M. (2000). Investigación de la opinión pública en México. *Revista Este País*, 109.
- BENIGER, J. R. (1992). The Impact of Polling on Public Opinion: Reconciling Foucault, Habermas, and Bourdieu. *International Journal of Public Opinion Research*, 4(3), pp. 204-219. En <https://doi.org/10.1093/ijpor/4.3.204>
- BOURDIEU, P. (1992 [1972]). La opinión pública no existe. *Debates en Sociología*, (17), 301-311. En <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/6673/6776>
- CEA DÁNCONA, M. Á. (2001). *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid. Editorial Síntesis Sociología.
- CORTÉS, M. A. (2019). *Los valores de los jaliscienses 1997-2017*. Universidad de Guadalajara.
- FREIDENBERG, F., D'Adamo, O. y Beaudoux, V. (1999). Opinión pública, o abriendo la caja de Pandora de las definiciones. *Ecuador Debate*, 46, pp. 1-10. En <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/5783/RFLACSO-ED46-07-Freidenberg.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- HABERMAS, J. (2016 [1962]). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación de la vida pública*. México: GG.
- HERBST, S. (1992). Surveys in the Public Sphere: Applying Bourdieu's Critique of Opinion Polls. *International Journal of Public Opinion Research*, 4(3), pp. 220-229. En <https://doi.org/10.1093/ijpor/4.3.220>
- HUTCHINGS, V. L. (2003). *Public Opinion and Democratic Accountability: How Citizens Learn about Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- INEGI (2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Ciudadana (Envipe). Principales resultados Jalisco. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/Envipe/2021/doc/Envipe2021_jal.pdf

- KUSCHICK, M. (2002). México: elecciones y el uso de las encuestas preelectorales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 45(184). Universidad Autónoma de México. En <http://www.revistas.UNAM.mx/index.php/rm-cpys/article/view/48332>
- Latinobarómetro (2021). *Informe Anual 2021. Adiós a Macondo*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. En <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- LIPPMANN, W. (2003 [1922]). *La opinión pública*. Madrid. Cuadernos de Langre.
- MAQUIAVELO, N. (2021 [1513]). *El Príncipe*. España. Ariel.
- MEYER, J. A. (2020). *Democracia en transición: Elecciones y opiniones ciudadanas en México*. México: Red Académica Iberoamericana de Comunicación (RAIC) y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. En <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/icgde-buap/20210115061602/democracia-transicion-meyer-2020.pdf>
- NAVIA, P. y Rivera, S. (2019). Personalización de la política, atributos personales y evaluación presidencial: El caso de Chile, 2008-2016. *Gobierno y Política*, 26(1). En <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1230>
- PARKIN, A. (1995). In Defence of Critical Perspectives: Remarks on Herbst, Peer, Goodnight, and Stapel. *International Journal of Public Opinion Research*, 7(4), pp. 391-394. En <https://doi.org/10.1093/ijpor/7.4.391-a>
- SARTORI, G. (1992). *Elementos de Teoría Política*. Madrid. Alianza Singular.
- SARTORI, G. (1998). *Homo Videns*. Madrid. Taurus.
- SARTORI, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Madrid. Taurus.
- SILVA, Y. y Paláu, M. S. (2016). La audiencia tapatía en tiempos electorales: consumo mediático y percepciones sobre las campañas. En *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco 2015. Análisis del sistema de comunicación política en el proceso electoral*. Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. En <https://etius.iteso.mx/wp-content/uploads/sites/108/2016/08/La-audiencia-tapatia-en-tiempos-electorales-consumo-mediatico-y-percepciones-sobre-las-campañas.pdf>
- TRABER, D., Hänni, M., Giger, N. y Breunig, C. (2022). Social Status, Political Priorities and Unequal Representation. *European Journal of Political Research*, 61, pp. 351-373. En <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.12456>

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.