

Gobernanza en Jalisco

Perspectivas analíticas de diversas facetas de la
gobernanza en el ámbito local

Ismael Ortiz Barba

Mónica Montaña Reyes

Coordinadores



Universidad de Guadalajara



Gobernanza en Jalisco

Perspectivas analíticas de diversas
facetas de la gobernanza en el
ámbito local



Humanidades

Gobernanza en Jalisco

Perspectivas analíticas de diversas
facetas de la gobernanza en el
ámbito local

Ismael Ortiz Barba
Mónica Montaña Reyes
Coordinadores

Universidad de Guadalajara
2024

Esta publicación fue dictaminada favorablemente mediante el método doble ciego por pares académicos.

320.97235

GOB

Gobernanza en Jalisco. Perspectivas analíticas de diversas facetas de la gobernanza en el ámbito local / Ismael Ortiz Barba, Mónica Montañó Reyes Coordinadores.

Primera edición 2024.

Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Coordinación Editorial.

1.- Jalisco – Política y gobierno – Estudio de casos.

2.- Guadalajara (Jalisco) – Política y gobierno – Estudio de casos.

3.- Justicia alternativa – Jalisco, México.

4.- Plan regional – Jalisco – México.

5.- Movilidad urbana – Guadalajara, Jalisco (Área metropolitana) – Siglo XXI.

6.- Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL).

7.- Partidos políticos – Jalisco (México) – Historia.

8.- Gobernanza – Aspectos políticos.

9.- Partidos políticos – Jalisco (México) – Historia – Siglo XXI.

10.- Jalisco – Condiciones sociales.

11.- Gobierno local – Jalisco.

I.- Ortiz Barba, Ismael, coordinador.

II.- Montañó Reyes, Mónica, coordinadora.

III.- Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

Primera edición, 2024

D. R. © Universidad de Guadalajara

Centro Universitario

de Ciencias Sociales y Humanidades

Unidad de Apoyo Editorial

José Parres Arias 150

San José del Bajío

45132, Zapopan, Jalisco, México

ISBN 978-607-581-262-5

Editado y hecho en México

Edited and made in Mexico

Índice

Prólogo	
<i>Marco Antonio Cortés Guardado</i>	11
Introducción	
<i>Ismael Ortiz Barba</i>	15
La gobernanza en Guadalajara: el caso del Plan Integral de Movilidad para la Zona Sur	
<i>Alberto Arellano Ríos</i>	25
Introducción	25
La gobernanza como marco analítico	26
Procesos y estructuras para la gobernanza en Guadalajara	32
El Plan Integral de Movilidad para la Zona Sur	38
Para concluir	43
Referencias	45
Gobernanza metropolitana y anomia	
<i>Magdiel Gómez Muñiz</i>	49
Gobernanza Metropolitana	49
Taxonomía metropolitana	56

Anomia como fenómeno urbano	62
Conclusión	65
Referencias	67

Gobernanza y justicia alternativa en Jalisco

<i>Giovana Patricia Ríos Godínez</i>	69
Introducción	69
Gobernanza y justicia	70
La justicia alternativa en México	76
Gobernanza y justicia alternativa en Jalisco	83
Conclusiones	89
Referencias	91

El Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco: una gobernanza permanente

<i>Nancy García Vázquez</i>	
<i>Gabriel Alejandro Corona Ojeda</i>	95
Introducción	95
La corrupción como sistema	96
Anticorrupción y gobernanza	97
El Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco: breve historia	100
Determinantes institucionales del proceso de elaboración de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco	104
Diálogos sobre las Estrategias y Líneas de Acción de los Programas MI-PEAJAL: un proceso de maduración de la gobernanza en materia anticorrupción	113
Conclusiones	116
Referencias	117
Documentos	118

Orígenes y evolución de la gobernanza en Jalisco
1920-2023

<i>Mónica Montaña Reyes</i>	121
Introducción	121
El concepto de gobernanza	122
Los orígenes de la gobernanza en Jalisco	123
La gobernanza en la posrevolución 1920-1940 y el conflicto Estado-Iglesia	125
La gobernanza del cacicazgo y corporativismo en Jalisco: 1940-1970	130
La gobernanza del estado autoritario y su crisis nacional 1970-1988	136
La gobernanza de la alternancia PRI-PAN en Jalisco: 1990-2012	140
La gobernanza del pluralismo 2012-2023	143
Conclusiones	147
Referencias	148

Acerca de los autores	153
-----------------------	-----

Prólogo

Marco Antonio Cortés Guardado

En años recientes, los temas relacionados con el tema de la gobernanza han surgido de forma impetuosa. Esto es así porque, en un mundo cada vez más conectado y complejo, el estudio de la gobernanza se convierte en un elemento fundamental para lograr el desarrollo sostenible, la estabilidad política y la prosperidad de la sociedad.

Lo distintivo de la gobernanza estiba en ser una herramienta muy útil para analizar diversos problemas que surgen en el seno de las comunidades, su relación las acciones de gobierno y la toma de decisiones con el mayor o menor grado de involucramiento de la sociedad civil organizada, las fuerzas económicas pertinentes y las instituciones constitucionales autónomas involucradas en establecer frenos y contrapesos frente al poder político.

Este libro, una compilación de textos sobre la diversidad de análisis de asuntos contemplados desde la perspectiva de la gobernanza, es pertinente, en especial por sus observaciones innovadoras y colaborativas por parte de los actores políticos, sociales y económicos. En sus páginas, el lector encontrará un análisis profundo y reflexivo sobre los principios, prácticas y dilemas inherentes a la gobernanza en la actualidad en Jalisco.

Desde las teorías clásicas hasta las tendencias contemporáneas, este libro ofrece una panorámica completa de los enfoques y debates que rodean al concepto de gobernanza. A través de estudios de caso e investigaciones empíricas y reflexiones teóricas, se exploran los distintos modelos de gobernanza, su aplicación en diversos contextos y su impacto en la vida de las personas.

Este libro no solo está dirigido a académicos y expertos en ciencias políticas, sino también a líderes políticos, funcionarios públicos, empresarios, activistas y ciudadanos comprometidos con la construcción de sociedades más justas, inclusivas y democráticas. Al ofrecer una visión integral y multidisciplinaria de la gobernanza, esta obra aspira a ser un referente indispensable para comprender los desafíos y oportunidades que enfrentamos en la búsqueda del bienestar colectivo y el desarrollo sostenible.

La gobernanza metropolitana emerge como uno de los temas más apremiantes y fascinantes de nuestro tiempo. En un mundo donde las ciudades y sus áreas metropolitanas son los motores del desarrollo económico, la innovación y la diversidad cultural, entender cómo se gestionan y toman decisiones en estos entornos se vuelve crucial. Su relación con problemas que surgen a la par de su desarrollo, como la anomia, entendida como la falta de normas y regulaciones claras, puede obstaculizar el desarrollo sostenible, la inclusión social y la calidad de vida en las áreas metropolitanas.

A través de un enfoque interdisciplinario que combina la teoría sociológica, el análisis político y la práctica administrativa, los autores exploran las causas y consecuencias de vivir en contextos metropolitanos; es posible interpretar la fragmentación institucional hasta la desigualdad socioeconómica, pasando por la falta de participación ciudadana y la corrupción, en el contexto gobernanza metropolitana.

De igual forma, la gobernanza judicial se erige como uno de los pilares fundamentales de la democracia y el Estado de derecho. En un mundo donde la administración de justicia juega un papel crucial en la protección de los derechos individuales, la promoción de la igualdad y la garantía de la seguridad jurídica, comprender cómo se gobiernan y operan los sistemas judiciales se vuelve esencial.

Al igual, la transparencia y el acceso a la información derivan en piedras angulares de la democracia moderna y un elemento crucial en la gobernanza efectiva. En un mundo donde la información es poder, comprender cómo se gobiernan y regulan los flujos de información se vuelve esencial para garantizar la rendición de cuentas, prevenir la corrupción y promover la participación ciudadana.

Por último, es pertinente observar cómo las élites políticas han venido desarrollándose en Jalisco y como se relaciona con la gobernanza, como un tema fundamental en el estudio de la ciencia política y la administración pública. En un mundo donde el ejercicio del poder político impacta directamente en la vida de las sociedades, entender cómo operan las élites y cómo influyen en los procesos de toma de decisiones es esencial para comprender la dinámica política contemporánea.

La obra que usted tiene en sus manos, al ofrecer una visión integral y multidisciplinaria de la gobernanza, invita a los lectores a comprometerse con la idea de la construcción de sociedades más justas, inclusivas y democráticas, a la par que aspira a ser un referente indispensable para comprender los desafíos y oportunidades que enfrentamos en la búsqueda del bienestar colectivo y el desarrollo sostenible.

Introducción

Ismael Ortiz Barba

La gobernanza es un concepto que se ha desarrollado a lo largo de la historia en respuesta a las necesidades cambiantes de las sociedades y las formas de gobierno. Aunque la noción contemporánea de gobernanza tiene raíces en la antigüedad, ha evolucionado significativamente a lo largo de los siglos para adaptarse a los cambios en la sociedad, la política y la economía. Desde las civilizaciones antiguas hasta los movimientos revolucionarios modernos, las ideas y las estructuras de gobierno han influido en la forma en que las sociedades organizan y gestionan el poder y la autoridad.

La palabra “gobernanza” tiene su origen en el término francés “*gouvernance*”, que a su vez proviene del verbo francés “*gouverner*”, que significa “gobernar”. Esta palabra francesa se deriva del latín “*gubernare*”, que también significa “gobernar”. La raíz etimológica más antigua se encuentra en el griego clásico “*kubernáo*”, que se refiere a la acción de pilotar o dirigir una embarcación. Esto es, la palabra gobernanza y sus equivalentes en otros idiomas están relacionadas con la idea de dirección, control y gestión de una entidad o sistema, ya sea un gobierno, una organización, una empresa o cualquier otra entidad que requiera una supervisión y regulación.

La relación entre gobernanza y democracia es compleja y multifacética: ambas son conceptos que se entrelazan en la forma en que se ejerce el poder y se toman decisiones en una sociedad. En principio, en la democracia el poder político se deriva del pueblo (soberanía) y se ejerce a través de la participación ciudadana en la toma de decisiones. La gobernanza se refiere a la forma en que se gestio-

nan y dirigen los asuntos públicos. En una democracia, la gobernanza implica la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, ya sea directamente o a través de representantes elegidos (democracia representativa).

Tanto la gobernanza como la democracia enfatizan la importancia de la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio del poder. En una democracia, los líderes y funcionarios gubernamentales son responsables ante el pueblo y deben rendir cuentas por sus acciones (*accountability*). La gobernanza efectiva implica procesos transparentes y responsables en la tomar decisiones y en la administrar recursos.

Por otro lado, tanto la democracia como la gobernanza se sustentan en el Estado de derecho, donde las leyes y regulaciones se aplican de manera justa e igualitaria. La gobernanza democrática se basa en el respeto a los derechos individuales y la protección de las libertades fundamentales de los ciudadanos. La gobernanza democrática fomenta la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas y en la formulación de políticas públicas. La inclusión de diversos puntos de vista y la participación de diferentes grupos son características esenciales de una gobernanza democrática.

Por último, es necesario precisar la diferencia entre gobernanza y gobernabilidad, ambos conceptos relacionados pero distintos que se utilizan para describir diferentes aspectos del ejercicio del poder y la administración de un país, organización o sistema. Como ya se comentó, la gobernanza hace referencia a la forma cómo se ejerce el poder y se toman decisiones en una sociedad y la gobernabilidad se refiere a la capacidad de un sistema o entidad para ser gobernado de manera eficaz y estable; esto es, implica la estabilidad y el funcionamiento fluido de las instituciones gubernamentales y la capacidad de tomar decisiones y aplicar políticas de manera eficaz (*cfr.:* Cortés Guardado, 2022, pp. 9-13).

Construir un análisis desde la perspectiva de la gobernanza aborda una variedad de problemas y desafíos relacionados con la forma en que se ejerce y organiza el poder en un sistema político. La gobernanza puede aplicarse a una amplia gama de áreas y problemas en el ámbito político, económico y social. El enfoque se centra en cómo se ejerce el poder, se toman decisiones y se gestionan los asuntos públicos para el bienestar general. El propósito del libro que tiene en sus manos es hacer una reflexión profunda de los problemas locales donde la

gobernanza y la gobernabilidad comparten elementos comunes, como la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la eficiencia en la administración pública.

El texto se organiza en cinco capítulos. En el primero de ellos, “La gobernanza en Guadalajara: el caso del Plan Integral de Movilidad para la Zona Sur”, Alberto Arellano Ríos, investigador de El Colegio de Jalisco, en su primera parte, destaca la falta de atención a la genealogía y desarrollo social e histórico de la gobernanza en el ámbito político y social. Hace una crítica del uso del término, señalando que a menudo se menciona sin establecer una clara relación con la evidencia empírica, lo que lleva a su falta de operativización. Además, afirma que, al eludir la comprensión del conflicto, se pierde de vista la dimensión política en sociedades inequitativas.

El autor destaca que la gobernanza se consolidó teóricamente en respuesta a las limitaciones teóricas y la incapacidad de resolver problemas en regímenes democráticos con Estados débiles, especialmente en América Latina. Señala la importancia de construir un marco teórico-metodológico robusto y poner a prueba modelos de gobernanza en lugar de abordar el término de manera normativa. Afirma que la discusión sobre la gobernanza debe centrarse en los procesos y modelos específicos y destaca la importancia de considerar la multidimensionalidad y complejidad de los contextos en los que se aplica la gobernanza.

Luego aborda un análisis del *Plan Estatal de Desarrollo (2019-2025)* y destaca dos arquitecturas institucionales relacionadas con la gobernanza, ambas lideradas por Enrique Alfaro. La primera se refiere a la planeación y gestión metropolitana; y la segunda se enfoca en los reglamentos de participación ciudadana y gobernanza en varios municipios. El autor señala la convergencia de actores políticos, sociales y académicos en estos procesos de cambio institucional. Sin embargo, destaca que, a pesar de estos avances, la gobernanza enfrenta desafíos y limitaciones en su implementación, especialmente al depender de la voluntad de los actores políticos y al enfrentar diferencias internas en su ejecución.

Por último, detalla el *Plan Integral de Movilidad para la Zona Sur (PIMZS)* en respuesta a la propuesta de construcción de un segundo piso en la avenida López Mateos. La oposición ciudadana a esta propuesta condujo al gobierno estatal a realizar la consulta “Diálogos por la movilidad sustentable de López Ma-

teos”. La consulta recabó propuestas que se enfocaron en mejorar el transporte público y descartando el segundo piso, demostrando la complementariedad entre la participación social y la viabilidad técnica en el diseño de políticas públicas.

Para Arellano, el análisis de la gobernanza en Guadalajara revela un panorama alentador, destacando la apertura de la sociedad para superar conflictos históricos en proyectos urbanos. Se reconoce la presencia de diversos actores e instituciones en la ciudad, que ponen a prueba el marco de gobernanza para abordar y resolver problemas públicos. Se destaca la importancia de la escala local-metropolitana y el territorio en la formulación y ejecución de políticas públicas bajo el enfoque de gobernanza de proximidad. Aunque ciertos actores políticos, como el gobernador y Movimiento Ciudadano (MC), muestran más propensión a la gobernanza en temas urbanos, se señala la posibilidad de ejercicios democráticos directos, interactivos, de rendición de cuentas y corresponsabilidad.

El segundo capítulo, “Gobernanza metropolitana y anomia”, Magdiel Gómez Muñiz analiza la gobernanza de convergencia de la sociología y ciencia política con un enfoque transdisciplinario, centrándose en la operatividad en la realidad social. Destaca la importancia de fortalecer el Estado y sus instituciones para abordar problemáticas sociales y responder a demandas comunitarias. Plantea que la anomia, resultado de la inestabilidad social, puede surgir por la falta de acción o la omisión de las autoridades gubernamentales.

El autor enfatiza la necesidad de diseñar modelos de convivencia social armonizados desde un contrato social funcional para integrar a la democracia elementos que promuevan la integración social y resuelvan conflictos. Menciona que las revoluciones sociales surgen desde la anomia, y se aboga por un diseño que promueva la sana convivencia, redirigiendo las desigualdades y remodelando la complejidad social a través de políticas públicas. Destaca la importancia de la gobernanza metropolitana y la relación entre metrópolis, gobernanza y comunidades para fortalecer la democracia y fomentar la participación ciudadana.

Gómez Muñiz aborda cuatro modalidades de acoplamiento estructural entre conocimiento sociológico e intervención social y enumera los desafíos metropolitanos como agenda pública, incluyendo el ordenamiento territorial, la infraestructura urbana, los espacios verdes, los residuos sólidos, entre otros.

En el siguiente apartado, resalta la importancia de definir las metrópolis como clave para el desarrollo económico y político en un contexto de suprateritorialidad asociada a la globalización. Se aborda la complejidad de construir intersecciones urbanas debido a desafíos en términos de inclusión y nuevas perspectivas sobre territorialidades. Se menciona que los municipios podrían ceder su relevancia a un nuevo organismo superior de convivencia.

También aborda la relación entre anomia y estabilidad democrática, argumentando que la falta de un centro estable lleva a la falta de homogeneidades territoriales y a una nueva narrativa de anomia metropolitana. Se propone una matriz que relaciona la anomia con distintos niveles de participación, destacando la importancia de informar, consultar y permitir la participación ciudadana.

Subraya la necesidad de considerar variables democráticas como gobernanza, gobernabilidad, ciudadanía y participación política en el entendimiento de conjuntos de ciudades. Se menciona la importancia de combatir abusos y modificar prácticas meta-constitucionales para fortalecer la gobernanza.

El texto hace hincapié en la importancia de la gobernanza por autogobierno y cogobierno para enfrentar la complejidad de las metrópolis en el siglo XXI. Se plantea la pregunta sobre si la gobernanza metropolitana debe dirigir la totalidad de la sociedad o solo atender asuntos específicos.

Por último, examina el concepto de anomia y lo vincula con la falta de percepción de normas eficientes para orientar la sociedad, y menciona que, en situaciones de debilitamiento del orden social, las personas buscan satisfacción personal a cualquier costo, lo que puede conducir a comportamientos desviados, violencia y delincuencia.

Hace resaltar la presencia de la anomia y la ingobernabilidad en las metrópolis mexicanas, vinculándolas con problemas como guerrillas, manifestaciones, abusos, crimen organizado y falta de estructura en las autoridades. Se propone el análisis de la cultura política y su relación con la anomia, cinismo político y otros aspectos que afectan la gobernabilidad.

Por último, concluye con la necesidad de una gobernanza metropolitana efectiva en las metrópolis mexicanas, ya que la ausencia de autoridad definida podría conducir a la aparición de la anomia. Considera que enfatizar la anomia puede ser un pretexto para reflexionar sobre la importancia de la gobernanza metropolitana

y la necesidad de respetar costumbres sociales en la construcción de una cultura de paz.

En el texto de Giovana Patricia Ríos Godínez, “Gobernanza y justicia alternativa en Jalisco”, se destaca la importancia de la justicia alternativa en México como una opción más cercana para la ciudadanía en comparación con otras formas de acceso a la justicia que carecen de transparencia. Argumenta que la calidad de la justicia, tanto en su acceso como en su aplicación, se considera fundamental para la consolidación de los Estados democráticos.

La autora aborda el concepto de gobernanza y su relación con la justicia, destacando la importancia de la participación ciudadana, la colaboración y la transparencia en el ámbito judicial. Además, destaca que la gobernanza contemporánea implica la participación activa de diversos actores, como empresas, organizaciones civiles y centros de pensamiento.

La justicia alternativa es presentada como un medio para visibilizar y transformar los procesos judiciales, ofreciendo mayor confiabilidad y legitimidad. En general, se aboga por un enfoque de justicia abierta que fomente la participación ciudadana, la colaboración y la transparencia, contribuyendo así a la consolidación de un Estado de derecho efectivo.

El texto señala que la justicia alternativa en México ha experimentado un proceso de consolidación. Se destaca el impulso a los mecanismos alternativos de solución de controversias. Agrega que el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco (IJA), promueve una cultura de Métodos Alternos de Solución de Controversias (MSC) y que la vinculación con la sociedad civil, ONG y otras instituciones busca incidir en problemas públicos y difundir la cultura de la paz.

Giovana expone que el IJA busca fortalecer el sistema de impartición de justicia y ampliar los servicios ofrecidos, con énfasis en la cooperación con sectores público, privado y social. Sin embargo, los logros del IJA en vinculación, cooperación y transparencia, persisten conflictos en la relación con otros niveles de gobierno e instancias gubernamentales, principalmente relacionados con recursos y apoyo político; a pesar de ello, el IJA juega un papel crucial en la democratización de la justicia alternativa en Jalisco.

El capítulo cuatro, “El Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco: una gobernanza permanente”, escrito por Nancy García Vázquez en coautoría con Gabriel

Alejandro Corona Ojeda, discuten el fenómeno de la corrupción, la que consideran que ha sido tradicionalmente entendida desde una perspectiva individualista, un comportamiento desviado de los deberes formales de un rol público, con el objetivo de obtener ganancias o estatus personal. Sin embargo, enfoques más recientes resaltan que la corrupción es un sistema donde el poder público es apropiado para beneficios privados, colectivos o políticos. Esta visión sistémica reconoce la complejidad de las relaciones que facilitan la corrupción tanto vertical como horizontalmente en las esferas política, social y económica.

Los autores aclaran que se están desarrollando nuevas estrategias y políticas para combatir la corrupción, que se centran en incentivar comportamientos éticos y desalentar los corruptos. Estas estrategias buscan ahora un enfoque más integral y sistémico. Las iniciativas anticorrupción ahora buscan modificar los incentivos y beneficios asociados con la corrupción, así como incrementar las posibilidades de detección. Este cambio de perspectiva reconoce que la corrupción no es simplemente un problema de comportamiento individual, sino que está arraigada en las estructuras de poder y en la interacción de varios sistemas económicos, legales, sociales, administrativos y políticos. Por tanto, se están realizando esfuerzos para abordar todos los aspectos que contribuyen a la corrupción, con un enfoque más holístico, incluso por parte de las organizaciones internacionales.

Advierten que la visión sistémica de la corrupción ha generado una sinergia entre dos enfoques clave: la anticorrupción y la gobernanza. El enfoque de gobernanza aboga por un cambio en la forma de gobierno hacia una interacción más dinámica entre actores autónomos y organizaciones. Reconocen que el gobierno solo no es suficiente y busca una gestión pública más plural, interactiva y en red. La colaboración y la cooperación son elementos centrales en este enfoque, evidenciados en la noción de “coparticipación” y “coproducción”.

La coparticipación implica una interacción equitativa entre los actores involucrados en el proceso de gobernanza, mientras que la coproducción redefine la relación entre los servicios públicos y los ciudadanos, fomentando la participación activa de estos últimos en la toma de decisiones y resultados.

Se destaca que el desarrollo de las acciones anticorrupción en México ha sido influenciado por agencias internacionales, lo que ha motivado la implementa-

ción de reformas en la administración pública. Estas reformas, que incorporan criterios de gobernanza, buscan fortalecer la rendición de cuentas, el control de la corrupción, la transparencia y el acceso a la información.

Se observa el modelo de control de la corrupción a través de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que estableció el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como una instancia de coordinación entre autoridades para la prevención, detección y sanción de actos corruptos, incorporando la participación ciudadana a través del Comité de Participación Ciudadana (CPC).

La autora considera que la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción (SEAJAL) ha sido una experiencia integral, con una participación significativa de diversos sectores. El SEAJAL se ha destacado por su enfoque en la participación ciudadana, con la creación de redes como la Red de Mujeres Anticorrupción (REMA) y la Red Anticorrupción de Participación Social (RAPS).

El proceso de elaboración de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL) y su estrategia de implementación se basa en un enfoque de gobernanza, tanto institucional como técnico. Este proceso involucró la adopción de un modelo de gobernanza que promovió la coparticipación y la cocreación, reafirmando los valores colectivos de la sociedad y racionalizando los medios para abordar la corrupción de manera efectiva.

La participación ciudadana se convirtió en un elemento central en el diseño institucional del sistema anticorrupción en México, especialmente en el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. Se destacó la importancia de los órganos ciudadanos, como el Comité de Participación Social, en la toma de decisiones y en la incidencia en políticas y programas anticorrupción. El proceso de elaboración e implementación de la PEAJAL se caracterizó por la participación activa de diversos actores sociales y públicos, así como por la adopción de un enfoque de gobernanza que promovió la colaboración y la corresponsabilidad en la lucha contra la corrupción.

Al final, se examinan los Diálogos sobre las Estrategias y Líneas de Acción de los Programas Marco de Implementación (MI-PEAJAL), que involucraron a expertos de diversos sectores y niveles gubernamentales, así como de la sociedad civil y el sector empresarial. Los autores destacan cómo la gobernanza maduró durante estos diálogos, evidenciando un ejercicio de apertura y gobierno

asociativo. Este proceso representa un desafío considerable en la lucha contra la corrupción.

Por último, el capítulo 5, “Orígenes y evolución de la gobernanza en Jalisco, 1920-2023” de Mónica Montañón Reyes, explora la gobernanza en Jalisco desde sus orígenes, destacando por la importancia de los actores y los objetivos comunes en su desarrollo. La autora observa que es crucial diferenciar entre la clase política o élite y las minorías en su relación con otras. Así, considera que el estudio de las élites políticas en la gobernanza de Jalisco debe analizar su interacción con otros actores y objetivos. La construcción de la gobernanza se manifiesta cuando las élites, al compartir intereses y alcanzar acuerdos, generan acciones con apoyo mutuo. Para entender cómo se construye la gobernanza en Jalisco, se explorará el concepto de gobernanza y su desarrollo en el comportamiento de las élites desde 1930.

También, el texto destaca la influencia de las élites organizadas y con recursos en la negociación y logro de objetivos, en contraste con la debilidad de las masas desorganizadas durante el periodo autoritario en México. La autora destaca la falta de gobernanza en la era del PRI, donde la figura presidencial tenía un rol central. Argumenta que, a partir de la apertura económica afectó tanto a las élites económicas como políticas y a movilización social en la “rebelión de las élites”, especialmente en un contexto de cambios sociales y económicos, se observa una transformación de la sociedad hacia una relación diferente con la política y el poder. Además, la irrupción de nuevos actores cambió la dinámicas políticas y en la construcción de nuevos equilibrios con la capital.

Más adelante, la autora analiza la gobernanza local en Jalisco a lo largo de diferentes periodos históricos, con énfasis en actores y objetivos políticos comunes. Describe los antagonismos y divisiones en la sociedad jalisciense, especialmente durante la guerra cristera y las disputas por la tierra entre hacendados y campesinos. A la par, expone la complejidad regional y las diferencias entre el sur y centro de Jalisco.

El texto también examina las transformaciones políticas y sociales experimentadas en el estado en la década de 1970, que observó el agotamiento del sistema político autoritario, dominado por el PRI, y el surgimiento de movimientos sociales que buscaban cambios profundos, la diversificación de actores

y la demanda de justicia social, que fueron elementos clave en este periodo de transformación que culminó con la alternancia política en la gubernatura.

Por último, la autora se centra en el análisis de la evolución política de Jalisco entre 2012 y 2024, donde resalta los cambios en la gobernanza, la creciente influencia de las redes sociales y los conflictos entre el gobierno estatal liderado por Enrique Alfaro y la Universidad de Guadalajara, además del ascenso de Movimiento Ciudadano, de la gestión de la pandemia de Covid-19 y los desafíos en las relaciones con el gobierno federal. El texto concluye con el suicidio de Raúl Padilla y los retos políticos actuales en Jalisco.

Como puede constatar el lector, tanto la diversidad de enfoques como la variada temática con la que se aborda las variantes de la gobernanza, dan testimonio de la riqueza, profundidad y pertinencia de los textos aquí ofrecidos.

Nota bibliográfica:

Cortés Guardado, Marco Antonio, coord. (2022). *Innovación social y política en Jalisco. Casos que inspiran, trascienden e innovan*. Universidad de Guadalajara: Guadalajara.

La gobernanza en Guadalajara: el caso del Plan Integral de Movilidad para la Zona Sur

Alberto Arellano Ríos

Introducción

Al inicio de la tercera década del siglo XXI, la gobernanza es un concepto de uso común. Es tan generalizado que lo utilizan académicos de diversas disciplinas científicas, políticos, funcionarios públicos, periodistas y la ciudadanía en general. El término incluso guía y orienta el debate en la teoría política contemporánea. Desde que apareció hasta el día de hoy, el concepto ya tiene adjetivaciones: gobernanza vertical, gobernanza corporativa, gobernanza multinivel, gobernanza ambiental, gobernanza metropolitana, gobernanza electoral, gobernanza territorial, gobernanza ambiental, gobernanza global, gobernanza vertical, gobernanza legislativa, gobernanza pública, gobernanza de proximidad, nueva gobernanza, y la lista seguiría. Ante esto, lo evidente es que se está instituyendo. Eso no significa que haya claridad conceptual y mucho menos una cimentación teórico-metodológica.

En ese mar de circunstancias sociales, también hay múltiples definiciones que resaltan diversos elementos en cuanto a su composición y características en las que no hay nada concluyente. Sin duda, esto forma parte del debate y evidencian los ríos de tinta vertida. No obstante, se puede decir que se ha llegado a entender a la gobernanza como una “nueva forma de gobernar” en la que el gobierno es un ente más, y su función es de coordinar a una compleja red de actores e instituciones del Estado, la sociedad y el mercado. Esta nueva realidad es así, porque se ha llegado a la conclusión quizá irreversible, aunque se opte por regímenes autoritarios y totalitarios, en los que el Estado es, y ya será, insuficiente

para la atención y solución de los diversos problemas sociales, económicos o los asuntos públicos.

En este aspecto vale la pena criticar el uso del concepto de gobernanza muchas veces en demasía de uso abstracto, general y prescriptivo. Esto ha condicionado metadisursos, sustentados en axiomas normativos que al final ignoran el ámbito metodológico y analítico. En la tradición de las ciencias sociales olvidan que, como plantea el politólogo Giovanni Sartori: las categorías son nuestros contendedores de datos (véase Sartori, 1996). Y si acaso, hacen referencia a elementos analíticos de la realidad, se percibe que es a una sofisticada teoría de redes. Esto como resultado de aplicar las tecnologías de la información. Otras ignoran los procesos sociohistóricos previos que condicionan que la gobernanza esté en boga. No considerarlos es no tomar en cuenta los cambios sociohistóricos y que la gobernanza en el accionar y puesta en práctica, es más de instrumento pedagógico en la construcción de ciudadanía.

Con base en las consideraciones previas, este capítulo encuentra útil ver a la gobernanza como estructura y proceso. El capítulo hace un balance de la gobernanza en esta parte de México en la medida que puede ser un marco útil para el análisis de los asuntos públicos. De ahí que el texto tenga como objetivo –y después de precisar el concepto y contextualizar algunos procesos y estructuras institucionales de gobernanza local– analizar el Plan Integral de Movilidad para la Zona Sur (PIMZS) del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG).

La gobernanza como marco analítico

Al respecto conviene describir la travesía de la gobernanza. Y muy pocos están conscientes de considerar su genealogía y desarrollo social e histórico. La mayoría de los colegas en el análisis político y social de los asuntos políticos parten de una definición normativa y dan por sentado que la gobernanza existe y es útil para el análisis. No obstante, pocos hacen o insertan a la gobernanza en una discusión teórico-metodológica, en la medida que sea útil para trabajar evidencia empírica concreta y tenga potencialidad explicativa.

Antes de trazar dicha inquietud, vale la pena recordar algunas de las críticas o cuestionamientos que tuvo o ha tenido el concepto. El principal cuestionamiento de tipo científico sería que hay abundantes textos que, al pretender utilizar la go-

bernanza, muchas veces sólo la mencionan sin que haya una relación clara con la evidencia empírica. Es decir, son incapaces de operativizarla. Otra de las críticas es que, al eludir la comprensión del conflicto, pierden de vista la dimensión política en sociedades inequitativas. Por lo tanto, evaden las estructuras de desigualdad imperantes. De esta crítica se desprende el elemento con el que acusan al concepto de ideológico, pues nace en un contexto de neoliberalismo al nacer desde agencias globales de tipo económico (véase Arellano, 2019, pp. 9-30).

Otros cuestionamientos se han centrado en los vacíos, grietas o sombras de la gobernanza al criticar que el entorno social no siempre es cooperativo o de coordinación; no existe una mano invisible hacia la gobernanza. Aunque en los actores e instituciones esté arraigada la gobernanza en su discurso, las prácticas tendrán que reforzar la construcción social. Además, ante modelos de mucha horizontalidad se cuestiona que en ocasiones se pierde de vista en quién recae la toma de decisiones y la responsabilidad de rendir cuentas. Unas críticas más evidencian que analíticamente la gobernanza es un concepto macro en el que todo cabe: políticas públicas, redes de políticas, relaciones intergubernamentales, teoría de las organizaciones, nueva gestión pública, políticas de proximidad, cogestión, coproducción, participación ciudadana, gobierno abierto, innovación pública e institucional, entre otros esquemas analíticos más específicos en el campo de los estudios gubernamentales y la administración pública. Por lo tanto, pierde la utilidad analítica y metodológica (véase Arellano, 2019, pp. 9-30).

Una forma de salir del atolladero, es tener en cuenta una mejor comprensión de la construcción social de la gobernanza. Se debe considerar su proceso de desarrollo histórico. Rastrear el origen y considerar el entorno político, social y económico en el que surge y se va concretizando, podría dar alguna respuesta.

Consecuentemente, se puede sostener que su nacimiento inicia en 1975 con la publicación del informe de la Comisión Trilateral (Crozier, Huntington y Watanuki, 2012). Dicho informe se publica en un contexto de transformación social y económica que cuestiona políticamente al Estado de bienestar para ayudar a sentar las bases para lo que después será el Estado neoliberal. El informe se suma a los enfrentes que había en la economía con autores como Milton Friedman, en la filosofía con Friedrich von Hayek, así como en la teoría de las organizaciones que anunciaba modelos de producción postfordistas. De este modo se cuestionó

al *Welfare State* (Arellano, 2010), y el informe planteaba que había un problema de gobernabilidad en las democracias occidentales de este tiempo. Esto se debía a que las democracias estaban sobrecargadas de exigencias (Crozier, Huntington y Watanuki, 2012).

El politólogo estadounidense Samuel Huntington, el francés y sociólogo de las organizaciones Michel Crozier y el japonés Joji Watanuki, diagnosticaron que las democracias en ese momento enfrentaban problemas de gobernabilidad en el ámbito de la eficacia. Pero una lectura más fina de ese informe, lleva a precisar que el problema no era en sí con el régimen democrático, como lo sería hoy, sino que el problema era la capacidad directiva de los gobiernos y del Estado mismo. Por lo tanto, el problema implicaba considerar los espacios de tipo económico, social, administrativo y político en la toma de decisiones. Entonces habría que precisar que el tema de la gobernabilidad, si bien es una relación entre legitimidad y eficacia para que el sistema político fuese estable, acentuó, además de los problemas de eficacia, eficiencia y efectividad en los que se sustentó el embate neoliberal hacia el Estado de bienestar, el inicio de un principio que poco a poco está siendo más claro: para gobernar, el Estado es, y será, insuficiente.

Acorde con el momento histórico de reestructuración del Estado, en otras palabras, su adelgazamiento y la instauración de la llamada globalización económica, así como de oleadas democráticas, en la disciplina y campo de administración pública emergió el enfoque de la gestión pública durante la década de 1990. Luego, renovada en la llamada nueva gestión pública, se buscó responder a algunas cuestiones que estaban sin resolver: era el asunto de lo público en un régimen democrático que demostraba problemas de capacidades estatales o de un Estado débil, sobre todo en América Latina.

Surgió así la nueva gestión pública, y conjuntamente la noción de gobernanza, para dar una respuesta a sus limitaciones teóricas e incapacidad de resolver los problemas. Y fue la segunda la que rápidamente tuvo una amplia aceptación y enriqueció la teoría política contemporánea. En tanto, en el mundo se acentuó la llamada globalización económica y hubo un auge sin precedentes de las tecnologías de la información, así como una valoración positiva de la democracia.

Fue así que el Estado neoliberal y la gestión pública, primero, y la nueva gestión pública, posteriormente, apuntaron a repensar procesos complejos de

codirección entre gobierno, sociedad y mercado en diversos “issues” de política pública. Aguilar Villanueva (2006) ilustra que el concepto de gobernanza nació en 1989 en un documento del Banco Mundial, pero después fue utilizado por otras instituciones y agencias internacionales, por ejemplo, las Naciones Unidas y la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico). Desde entonces comenzó a ser un concepto para distinguir un proceso de dirección que trasciende la acción gubernamental al buscar mayor capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales. Se concibió como una nueva forma de gestionar los asuntos públicos (Aguilar, 2006, p. 84).

El concepto de gobernanza –y en esta línea histórica y en espacio macro– va tomando forma. Empero, desde disciplinas y territorios específicos se miró con recelo o abierto rechazo. Pero en términos generales el término y la propuesta encontrarán anchurosa aceptación en el mundo académico, político y de la función pública. Es una fase que va del año de 2000 hasta 2015. En esta etapa se discute el concepto de gobernanza en México. Es un debate por encontrar la mejor traducción y ser precisos en su significado. El mismo Luis F. Aguilar Villanueva estaba inmerso en esta empresa intelectual. Un dato de esta impresión es que hasta antes de la publicación de su libro *Gobernanza y gestión pública* (2006), él hablaba de “nueva gobernación” (Aguilar, 2003).

El asunto de la mejor traducción del término acabó cuando la Real Academia de la Lengua Española señaló que existía en el castellano y era un arcaísmo. Aceptado el término, la idea era darle un sustento teórico y una explicación sociohistórica para responder a los problemas actuales. Enfático, Luis Aguilar dice que fue un concepto-respuesta a los modelos estatistas y neoliberales, a la vez que un proceso alterno de dirección ante una urgencia de entornos postburocráticos (Aguilar, 2006, pp. 80-81). Lo anterior condicionó que se trabajara más en la construcción teórica y analítica, así como en sus propuestas.

De tal modo que surge fases en las que se discuten más los modelos y/o “gobernanzas adjetivadas” (2012-2022). Esto sorprende y motiva, pero también obliga a cuestionar que el concepto se adopte con indolencia, sea reverenciado o se use de manera normativa o prescriptiva como una aspiración, sin llegar a comprender las relaciones complejas que implica el proceso de gobernar en la

práctica. También que empíricamente es una representación compleja de nodos de actores e instituciones en espacios sociales y en diferentes niveles de relación.

Como se dijo, esto ha llevado a que haya abundantes textos e investigaciones que, al pretender utilizar la gobernanza, muchas veces lo que hacen es mencionar una definición de la misma o dar cuenta de algunos axiomas para luego adentrarse a analizar un problema en concreto. El problema observado en dichos textos es que, al final, adolecen de una relación clara y mínimamente lógica entre la categoría (gobernanza) y la evidencia empírica mostrada.

Pero la gobernanza, en términos teóricos pensada en el campo de las ciencias sociales, nos obliga a regresar a la década de 1990 para considerar el contexto donde se cimentó. Siguiendo a Jan Kooiman (1993), el autor que se ocupó y preocupó por darle solidez y forma teórica, planteó que la gobernanza busca un equilibrio entre el gobierno y la sociedad desde un enfoque de cogestión en los asuntos públicos. De ahí que la gobernanza se erige como un marco que ayuda a estudiar de modo interactivo un contexto sociopolítico complejo y dinámico. Además, la gobernanza se robustece teóricamente al ver en ella imbricada la teoría de los sistemas, la relaciones interorganizaciones, las redes de política pública, el enfoque de políticas públicas, la gestión pública, así como el estudio de las comunicaciones y del Estado (Kooiman, 1993, p. 4). La gobernanza es entonces estructura (*polity*-reglas) y proceso (*politics*-prácticas). En el mundo real, la gobernanza consiste en procesos en los que operan redes de interdependencia entre actores y organizaciones públicas y privadas (Kooiman, 2005, pp. 65-69).

Pero qué hay de novedoso en la conceptualización de la gobernanza. De acuerdo con Peters y Pierre (2005, p. 40), el atractivo de la gobernanza consiste en instituirse como un modelo de gobierno abierto a la participación de diversos actores sociales y económicos capaces de contribuir al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. En esta parte, la relación de las redes de gobernanza con la democracia es fundamental en la medida que puede ser o no compatible en grados y matices. Esto es, que se debe estar atento a las relaciones de poder en el proceso político (*politics*), y de igual forma en el interés público y rol de los agentes públicos y privados (Klijn y Skelcher, 2007).

En este sentido, al inicio de la década de los años 2020 es necesario, como investigadores, hacer nuestro el reto académico de construir un marco teórico-me-

todológico muy robusto, si bien no dejar o hacer de lado la parte normativa. Esto implica abandonar el área de la filosofía de la administración pública para buscar modelos de gobernanza que sean puestos a prueba. En otras palabras, aceptar que el término ya se enraizó y, guste o no, que existe sociológicamente y hay que ponerlo constantemente a prueba.

La gobernanza puede ser vista como un concepto paraguas. Esta sombrilla conceptual considera diferentes vertientes analíticas de la administración pública. Pero desde el ámbito ciudadano y social, la gobernanza requiere y exige una intensa participación para rescatar y defender lo público (*polity*). De ahí que es fundamental la participación de la comunidad en redes colectivas, mixtas, y/o temáticas, que generen cogestión de servicios y espacios públicos, coproducción de políticas, procesos de innovación social y una acción comunitaria o local en territorios específicos. En ellos se observa el estilo de gobernar y se ponen a prueba la gobernanza para fortalecer las mejores prácticas democráticas (Gomà, 2017).

Estas discusiones macro y propuestas globales se intentan insertar en realidades concretas y específicas. Por ello, es importante considerar el contexto y el territorio en los que se estudia, para debatir si existe o no la gobernanza, cómo se da o por qué no existe, entre otras cuestiones. La idea es evitar el desgaste en definir y precisar a la gobernanza en el ámbito de una discusión normativa *a priori* o de tipo político-ideológico. Una estrategia sería “territorializar” estas inquietudes para considerar los contextos con su multidimensionalidad y complejidad. Pues, como nos dice Ricard Gomà, más que precisar a la gobernanza es mejor hablar de “modelos de gobernanza” (Gomà, 2017). Por lo tanto, la contienda no se debe limitar en tratar de definirla de manera unívoca; es más útil dar cuenta de los procesos de gobernanza, o desgobernanza entendida como la privación, negación e incluso oposición a ella.

Consecuentemente, en los párrafos siguientes se propone considerar algunos elementos con relación al contexto en el que se pretende hacer una realidad, no sin antes decir que la gobernanza es estructura y proceso. En el primero se toman en cuenta la arquitectura, los diseños institucionales, los marcos normativos y los mecanismos o reglas para la toma de decisiones y la comunicación, para que haya una mayor integración de los tres grandes espacios: Estado, sociedad y

mercado. La gobernanza también es un proceso porque, en el tiempo y en función de un “asunto”, se suman los actores adecuados e instituciones pertinentes para erigir un espacio de diálogo y debate abierto para aportar y encontrar la respuesta o solución a un problema público. En esto habrá que valorar la idea de que su uso puede aminorar o canalizar las situaciones conflictivas al acuerdo.

Procesos y estructuras para la gobernanza en Guadalajara

Como se mencionó páginas atrás, no hay discurso, plan o proyecto que mencione, cubra, sustente o inicie con el concepto de gobernanza. Jalisco es un ejemplo de ello: en el Plan Estatal de Desarrollo (2019-2025) aparece la gobernanza como un elemento y eje transversal de todas las propuestas de solución a los problemas del estado; y en una reflexión entre la estructura y el proceso en el que los agentes están inmersos socialmente, no es claro o está en una dirección; sin embargo, en la entidad la gobernanza se ha asentado con nitidez. Para ilustrar —y antes de adentrarnos al caso de estudio— es necesario dar cuenta de dos arquitecturas institucionales de gobernanza: reglas de juego en tanto estructuras. Ambos pueden ser vistos como procesos de innovación institucional, y en ellos Enrique Alfaro ha sido el actor central.

La innovación institucional se podría comprender como el proceso en el que un conjunto de actores generan algo nuevo considerando diversas restricciones. En la línea de tiempo de su construcción colectiva se observan los cambios institucionales de tipo gradual o disruptivo dentro de un entorno de restricciones estructurales o sistemáticas. Tales esquemas son vistos desde una concepción de innovación institucional. La primera de ellas es la arquitectura construida para la planeación y gestión metropolitana. En tanto que la segunda es la creación de los reglamentos de participación ciudadana y gobernanza en varios ayuntamientos del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG).

Así, en cuanto al primer entramado institucional, se puede decir que durante la segunda década del siglo XXI se diseñaron instituciones metropolitanas como resultado de la creación de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. El resultado de ese proceso fue una arquitectura sustentada en cuatro instancias: la primera es de tipo político que descansa en los alcaldes que conforman el AMG, el gobernador del estado y representantes de dependencias

federales que marcan la agenda y llegan a acuerdos. La segunda instancia es de tipo técnico y es el director del llamado Imeplan (Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo) que funge en las reuniones de la Junta de Coordinación Metropolitana como secretario técnico. La tercera instancia es un espacio ciudadano y es el Consejo Ciudadano Metropolitano. Finalmente, hay una instancia técnica intergubernamental en donde se concentran las dependencias de los diferentes órdenes de gobierno para abordar las temáticas de la metrópoli (Tabla 1).

Tabla 1.
Arquitectura para la gobernanza en el AMG.

- Junta de Coordinación Metropolitana (Instancia política)
- Instituto Metropolitano de Planeación (Instancia técnica)
- Consejo Ciudadano Metropolitano (Instancia de participación ciudadana)
- Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana (Órgano técnico intergubernamental)

Fuente: elaboración propia.

Esta ley responde a un sentido histórico en que la cuestión urbana y metropolitana se inserta en una amplia tradición en la planeación y ordenamiento territorial, al menos desde la parte técnica y como exhaustivos diagnósticos. En cuanto a esta arquitectura se puede decir que lo metropolitano, como asunto público, inicia desde la década de 1995 y hasta el año de 2014, cuando ya se habían diseñado instituciones que intentaron resolver las problemáticas dentro de las restricciones que impone el sistema político mexicano; se instituyó un complejo entramado de actores e instituciones en la arena política que buscaron idear esquemas de coordinación intergubernamental y mostrar destellos de innovación, pero que terminaron por ceder ante las condiciones políticas (Arellano, 2014).

Dicha estructura institucional es resultado de la convergencia de actores políticos, sociales y académicos. Ya se mencionó que Enrique Alfaro es un actor central en el diseño de este entramado institucional. Siendo ingeniero y con

maestría en desarrollo urbano, influyó como legislador local y presidente de la Comisión de Asuntos Metropolitanos en el Congreso local; luego como alcalde del municipio metropolitano de Tlajomulco de Zúñiga y después de Guadalajara, la capital del estado. A la postre, llegaría a ser gobernador de la entidad. Esto es importante señalarlo porque su nombre aparece en el análisis de la implantación y desenvolvimiento de la gobernanza en esta parte del país (véase Arellano, 2014).

Desde el lado del ámbito social, se debe mencionar a la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana, la cual era un grupo de asociaciones civiles que promovía la noción de “gobernanza” como una forma de cogestión y resolución de los asuntos públicos con una amplia participación. En ella estaban 21 agrupaciones académicas, empresariales y cívicas. Por ejemplo, la Coparmex, Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, Ciudad para Todos, Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño y el Colectivo Ecologista de Jalisco. Entre los actores en específico estaban Luis Fernando Álvarez, Gerardo González Herrera, Mario Silva, Roberto Arias, David Gómez, Alejandro Mendo, Arnulfo Villaseñor, entre otros (Arellano, 2014, pp. 115-117).

En este colectivo convergieron diversos grupos de interés en la formulación de la agenda, pero a la hora de implementar la política y distribuir los recursos como resultado de esa estructura institucional, salieron a relucir las diferencias internas. La creación de la Ley de Coordinación Metropolitana y la instauración de ese entramado puede ser visto como un avance en la medida en que participaron grupos sociales, pero, al mismo tiempo, como un entramado que a poco más de una década de creado no resuelve los problemas metropolitanos de fondo, debido a que sigue supeditado a la voluntad de los actores políticos. En este sentido, el modelo de la coordinación metropolitana responde a la gobernanza metropolitana vertical y jerárquica, la cual recae en el peso y liderazgo del gobernador Enrique Alfaro (Arellano, 2014, pp. 115-117).

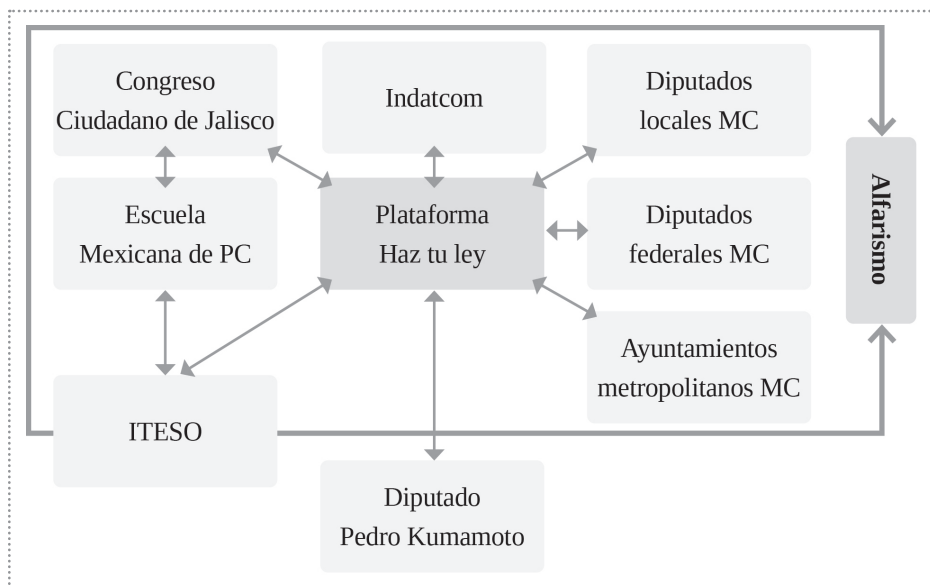
Un segundo ejemplo de una estructura institucional para la gobernanza en los municipios que conforman el AMG fue la creación o reforma de los reglamentos de participación ciudadana. Bajo el nombre de Reglamentos de Participación Ciudadana para la Gobernanza, los ayuntamientos de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan de las administraciones

de 2015-2018, durante su primer año aprobaron dichos ordenamientos municipales. La creación de este entramado estuvo respaldada por diversas organizaciones ciudadanas agrupadas en la plataforma virtual “Haz tu Ley”, dando cuenta de un importante proceso de gobernanza (véase Flores, 2019).

En ese proceso de cambio institucional participaron la Escuela Mexicana de Participación Ciudadana, encabezada por Margarita Sierra, a la postre secretaria de Planeación y Participación Ciudadana en el gobierno de Jalisco con Enrique Alfaro, el ITESO (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidentes) e Indatcom (empresa consultora de comunicación). Esta vertiente social trabajó con los diputados locales, en especial los de MC (Movimiento Ciudadano), y los ayuntamientos gobernados por este partido político para crear dichos ordenamientos municipales (véase el diagrama 1).

Diagrama 1.

Red de creación y/o reforma de los Reglamentos de Participación Ciudadana para la Gobernanza.



Fuente: Flores, 2019, p. 70.

El resultado evidente de la creación de ese entramado fue incluir una definición de gobernanza y relacionarla con la participación ciudadana, así como asociarla a mecanismos de democracia directa. Es decir, los actores consensuaron una definición de gobernanza que en los casos fue muy parecida, además de crear una arquitectura de participación ciudadana más o menos común (ver tablas 2 y 3).

Tabla 2.
Definición de gobernanza en cada reglamento.

Municipio	Definición
Guadalajara	Es el principio rector para transitar a una nueva concepción de las relaciones de la administración pública municipal y todos los integrantes de la sociedad para la toma de las decisiones en el Municipio de Guadalajara, por lo que se promoverá su adopción en las relaciones que se tenga con la Federación, el Estado de Jalisco, los municipios metropolitanos y demás dependencias gubernamentales que de dichas instancias se deriven.
San Pedro Tlaquepaque	Es el principio rector para transitar a una nueva concepción de las relaciones de la administración pública municipal y todos los integrantes de la sociedad para la toma de las decisiones fundamentales en el Municipio de San Pedro Tlaquepaque, por lo que se promoverá su adopción en las relaciones que se tenga con la Federación, el Estado de Jalisco, los municipios metropolitanos y demás dependencias gubernamentales que de dichas instancias se deriven.

Tlajomulco de Zúñiga	La gobernanza es el principio rector para transitar a una nueva concepción de las relaciones de la administración pública municipal y todos los integrantes de la sociedad para la toma de las decisiones fundamentales en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, por lo que se promoverá su adopción en las relaciones que se tenga con la Federación, el Estado de Jalisco, los municipios metropolitanos y demás dependencias gubernamentales que de dichas instancias se deriven.
Zapopan	La gobernanza es el principio rector que garantiza las relaciones de la administración pública municipal y todos los integrantes de la sociedad para la toma de las decisiones fundamentales en el Municipio de Zapopan. Representa un modelo de gobierno mediante el cual la suma de los individuos y las instituciones, públicas y privadas, conjuntan esfuerzos para planificar y gestionar los asuntos comunes de la ciudad.

Fuente: Flores, 2019, p. 71.

Tabla 3.
Mecanismos de participación ciudadana considerados.

Dimensión	Mecanismos
Democracia directa	Plebiscito
	Referéndum
	Consulta ciudadana
	Presupuesto participativo
	Ratificación de mandato

Democracia interactiva y rendición de cuentas	Comparecencia pública
	Debate ciudadano y los foros de opinión
	Asambleas ciudadanas
	Audiencias públicas
	Ayuntamiento abierto
	Recorridos conjuntos
	Plataformas virtuales
Corresponsabilidad ciudadana	Cabildo infantil
	Auditoría ciudadana
	Iniciativa ciudadana / popular
	Proyectos sociales
	Colaboración popular / ciudadana
	Acciones populares / ciudadanas

Fuente: Flores, 2019, p. 75.

Finalmente, y siguiendo a Joel Flores (2019, pp. 82-83), este proceso es un ejemplo de cómo las organizaciones se adaptan o favorecen a las nuevas tendencias en la labor pública con la creación de una arquitectura institucional dirigidas hacia la gobernanza. En el caso aludido, se reconoce que los gobiernos municipales de MC lograron establecer una estrategia conjunta de participación ciudadana en el marco de lo que se podría denominar “gobernanza de proximidad”. La convergencia fue posible porque se anunció como parte de una gran transformación del gobierno tradicional hacia la gobernanza. La bandera de la “ciudadanización de la política” pegó en la sociedad del AMG para apoyar dicha transformación, pero una vez que el gobierno se enquistó en las estructuras políticas y que la participación ciudadana se burocratizó, el proceso permanente de gobernanza se estancó. El siguiente apartado ilustrará este punto de la mejor manera.

El Plan Integral de Movilidad para la Zona Sur

La coyuntura que a continuación se va a analizar es la presentación del Plan Integral de Movilidad para la Zona Sur (PIMZS). En un acto público el gobernador

de Jalisco, Enrique Alfaro, presentó este plan como respuesta a una situación conflictiva provocada por un anuncio en octubre del año 2022. Fue el anuncio acerca de la construcción de un segundo piso en la avenida López Mateos (Rivas, 2022). Esta avenida es una importante arteria del sur de la ciudad hacia donde la mancha urbana se extendió desde la década de 1990, y es la puerta del comercio que viene o sale hacia el puerto de Manzanillo, Colima.

La Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes del gobierno federal, informó que se analizaba un proyecto. El titular, Jorge Nuño Lara, detalló que la posibilidad la plantearon particulares como una “propuesta no solicitada” y que está en proceso de elaboración. El gobernador de Jalisco en un principio dijo que la creación de un segundo piso era la solución más conveniente contra el tráfico. Pero afirmó que la decisión final debería condicionarse a las conclusiones de las mesas de consulta que hacen con especialistas y vecinos (Rivas, 2022). En esto se puede interpretar que, para que la gobernanza en Guadalajara sea eficaz, debe partir del gobierno del Estado.

El anuncio de la construcción de un segundo piso de inmediato tuvo la oposición y rechazo de amplios sectores de la sociedad, agrupados en colectivos ciudadanos y en la población en general. El 19 de enero de 2023, una red de colectivos ciudadanos se opuso enérgicamente en los siguientes términos:

- Somos una Red Ciudad Posible de ciudadanas y ciudadanos de diversos espacios del Área Metropolitana de Guadalajara preocupados por las decisiones que se están tomando sobre nuestra ciudad y su territorio.
- Nos oponemos contundentemente a la propuesta de un segundo piso sobre la avenida López Mateos.
- Exigimos una moratoria en los permisos de urbanización, particularmente en el sur de la ciudad.
- Demandamos que la problemática de movilidad urbana se resuelva respetando los derechos de todas las personas, en especial de grupos vulnerables, y con apego a los principios de sustentabilidad, inclusión, y seguridad vial.
- Convocamos a más grupos vecinales, ciudadanos y colectivos a sumarse en la lucha por una Ciudad Posible: una ciudad viva, accesible, amable,

para niñas y niños, para adultos mayores, para vivir, convivir, caminar y disfrutar (véase anexo 1).

El asunto se convirtió en tema de debate en la opinión pública. Se opusieron colectivos como la Asociación Nacional de Estudiantes de Diseño, Urbanismo y Planeación Guadalajara, el Observatorio Ciudadano de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco; Click Por Amor Abróchalos; Poder AntiGandalla Jalisco; Colectivo Pasos Blancos; Observatorio Sur; Recuperemos López Mateos; Palomar Unido; Observatorio ciudadano de movilidad urbana; Observatorio Sur de Medio Ambiente y Ciudad y de Palomar Unido; MaaSIVO; Colectivo de movilidad ITESO; Bicicleta Blanca Guadalajara; Laboratorio de Innovación Urbana; Pasos Blancos; Conexiones Climáticas; Red Salvaguarda; Asociación de Colonos Las Fuentes AC; Vivienda Ya; y Víctimas de violencia vial (véase anexo 1).

Para desactivar o aminorar el conflicto el gobierno estatal presentó la consulta “Diálogos por la movilidad sustentable de López Mateos”. La intención fue encontrar una solución vial consensuada sobre cómo mejorar la circulación vehicular en la zona, además de que no estaba tan seguro de la opción que planteaba la dependencia federal. Aunque vista con recelo y desconfianza por los ciudadanos, el ejercicio buscó construir –y, en tanto proceso– una base de legitimación a algo que quizá ellos no tenían como prioritario, porque en otros casos de construcción de infraestructura no se había hecho antes algo similar.

Lo que se puede decir es que el ejercicio y el resultado del PIMZS fuera interesante como ejemplo para el diseño de una propuesta de política pública. El ejercicio en sí, además de novedoso e integral, generó confianza y amplias expectativas. Aunque siempre hay suspicacia. No obstante, el esquema de gobernanza es interesante en la medida que ayudó a mejorar la propuesta y a capitalizar el rechazo. Y, aunque una de sus principales críticas pudiera ser de por qué hasta ahora, y las dudas técnicas, presupuestales y de continuidad política, el gobierno del Estado dijo tener el 46% del recurso, y que quedaría para las siguientes administraciones concretarlo al 100%.

Fue así como el 20 de abril de 2023, en Casa Jalisco, el gobernador, junto con las dependencias involucradas y los alcaldes de Guadalajara, Zapopan, Tlaque-

paque y Tlajomulco de Zúñiga, presentaron el PIMZS¹. Enfático, dijo que dicho Plan era resultado de un ejercicio inédito, y en esto tenía razón. Pero con mayor énfasis dijo:

Si bien el origen del debate apareció de una avenida en específico, el problema va más allá de una avenida. No es el problema de López Mateos. Es el problema de movilidad en el área metropolitana de Guadalajara... Esta es una apuesta de mediano plazo (...), se va a iniciar un proceso bien organizado, soportado en la opinión de los ciudadanos, con la articulación de los gobiernos metropolitanos y con un planteamiento técnica y financieramente viable, y para ello fue indispensable la participación de los gobiernos municipales (PIMZS, 2023).

El resultado fue un proyecto de plan de seis puntos o ejes de acción, con una inversión estimada de más de 28 mil millones de pesos. Los puntos que lo estructuraron fueron los siguientes: 1) transporte público; 2) interconectividad y rutas alternas; 3) gestión del tránsito y acupunturas urbanas; 4) normatividad; 5) planeación y ordenamiento territorial; y 6) cultura vial (PIMZS, 2023).

En el marco de la presentación del PIMZS se destacó la proyección que dentro de sus acciones estaban la ampliación de la Línea 1 del Tren Ligero que iniciaría del anillo Periférico hasta las poblaciones de Santa Anita y San Agustín –límites entre Tlaquepaque y Tlajomulco–. La ampliación consideró la construcción de nueve estaciones y más de 8 kilómetros de longitud. Esta promesa se sumó a la construcción de la Línea 4 del Tren Ligero. También se consideró un plan de interconexión con el sistema Mi Macro Periférico. La construcción de un BRT (Bus Rapid Transit) en la Carretera a Chapala, el cual incluiría en un futuro a la zona del Parque Agua Azul en el municipio de Guadalajara. El plan también integró una nueva ruta de transporte público en la zona (Troncal Sur 1 y 2) (PIMZS, 2023).

¹ Entre los funcionarios estaban Patricia Martínez Barba, Directora General del IMEPLAN; Margarita Sierra Díaz de Rivera, Secretaria de Planeación y Participación Ciudadana; los presidentes municipales de Guadalajara (Pablo Lemus), Tlajomulco (Salvador del Toro) y Tlaquepaque (Citlalli Amaya), entre otras personalidades.

A lo anterior, se sumó la ampliación a seis carriles de la avenida López Mateos –de San Agustín a Las Cuatas– y un sistema de interconectividad en Camino Real a Colima y la zona del Valle de Tlajomulco. Se proyectó un modelo de gestión de tránsito y acupunturas urbanas en 14 zonas, así como la puesta en marcha de módulos para agilizar el tránsito ante accidentes. Finalmente, el Plan también consideró la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTMet), además implementar una serie de capacitaciones y talleres para mejorar la cultura vial (véase PIMZS, 2023; e imagen 1).

Imagen 1.
Estrategia de movilidad en el PIMZS.



Fuente: <https://twitter.com/EnriqueAlfaroR/status/1649222716376125440>.

Pero lo más destacado fue presentar y reconocer la importancia de la gobernanza. Mención especial merecen las estrategias como la parte en el que descansó el proceso de gobernanza a partir de poner atención en la metodología utilizada para los “Diálogos por la movilidad sustentable de López Mateos”. Ante ello, el gobernador Enrique Alfaro manifestó su aquiescencia, contento

y en un claro reconocimiento a Margarita Sierra, secretaria de Planeación y Participación Ciudadana, cuando dijo:

...que [Margarita Sierra] nos explique o recuerde este ejercicio de diálogo con la ciudadanía, los resultados de este ejercicio nunca visto o hecho antes. Y que demuestra el compromiso de los gobiernos municipales y del gobierno de Jalisco con la construcción de una auténtica gobernanza metropolitana (PIMZS, 2023).

La secretaria de Participación Planeación dijo que las fases del proceso de noviembre de 2022 a enero de 2023 fueron las siguientes: primero se realizó un análisis documental y observación no participante. Le siguió una etapa de investigación, acción y participación (enero-febrero de 2023). La tercera etapa se llevó el proceso de consulta para analizar viabilidad técnica y financiera (febrero-marzo de 2023). La funcionaria estatal manifestó que se realizaron talleres, encuestas, foros. Se recibieron 150 mil propuestas. El 78% propuso una mejora integral del transporte público con muchas propuestas. El segundo piso apenas obtuvo 1.97% sin recibir propuestas. El ejercicio sirvió para identificar propuestas de bajo costo y alto impacto que pueden ser implementadas rápidamente (PIMZS, 2023).

El ejercicio fue interesante en cuanto a que en el diseño de políticas públicas de corte participativo se ve la riqueza y complementariedad en que la parte social complemente y fortalezca la cuestión técnica. Es así como la efectividad política y la viabilidad técnica se concretizan y mejoran la toma de decisiones, entre otros elementos que se deben valorar del análisis e intervenciones cualitativas en las políticas públicas.

Para concluir

El balance que se hace de la gobernanza en Guadalajara es alentador. Hay una sociedad abierta en la que, por mucho tiempo, el conflicto no se superaba. Proyectos se realizaban con cuestionamientos técnicos y deslegitimados, o bien fracasaban porque no se consideraban estas cuestiones. Es una realidad que en el AMG existe un conglomerado de actores e instituciones en el tema de la ciudad que pueden poner a prueba el marco de la gobernanza para discutir y resolver los

problemas públicos. De ahí que sea importante rescatar la dimensión de la escala local-metropolitana y, por lo tanto, la importancia del territorio en la formulación y ejecución de la acción colectiva hacia los asuntos públicos. De esto modo, puede existir el diseño e implementación de políticas públicas en un entorno de gobernanza de proximidad.

Como se observa, hay actores y fuerzas políticas (el gobernador y MC) en las que los ritmos y mecanismos de gobernanza en las temáticas urbanas y metropolitanas son más posibles y tienen más potencial que en otros espacios o problemas públicos, pero en los que los ejercicios de democracias directa, interactiva, rendición de cuentas y/o corresponsabilidad son posibles.

En el caso del PIMZS los escenarios son los siguientes: 1) que se cumplan en su totalidad porque los gobiernos municipales y del Estado son de MC y le dan continuidad; 2) que no se cumplan al 100% porque, aunque MC ganara las elecciones, otra facción es el grupo dominante; y 3) que no se dejen en el escritorio porque gana otra fuerza partidista o se fragmenta el poder y hay gobiernos locales yuxtapuestos. En este caso igual el PIMZS al terminan el sexenio de Enrique Alfaro estaría cumpliéndose en 46%. No obstante, para que lo anterior no pese, sino que se cumpla, llegue quien llegue, es necesario que la sociedad lo blinde y lo haga suyo, puesto que es proyecto integral y de la sociedad con perspectiva metropolitana.

En Guadalajara es evidente que los procesos dan cuenta de que no son lineales, pero la relación entre actores e instituciones da destellos de una coordinación intergubernamental, básica y limitada a una gobernanza vertical-jerárquica. Esto, en la lógica de que una idea o proyecto impulsado por el poder político, necesita legitimarse o ser rectificado. El caso del PIMZS surge como una reacción y es algo intermedio entre este tipo de gobernanza, con una aspiración que sería una gobernanza más horizontal-colaborativa en la que las relaciones son más complejas y multidimensionales. Al final de lo descrito y analizado, se concluye que el reto es transitar de una gobernanza gubernamentalizada y reactiva a una gobernanza más proactiva arropada con la sociedad.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: FCE.
- ____ (2003). *La nueva gobernación*. *Acta Republicana. Política y sociedad*, (2), 9-21.
- Arellano-Ríos, A. (2019). “Estudio introductorio”. En A. Arellano (coord.). *Procesos de gobernanza, políticas públicas y gobiernos locales*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 9-30.
- ____ (2014). *La condición política de la coordinación metropolitana en Guadalajara, México*. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 12(23), 89-120. Recuperado a partir de <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/36825>
- Crozier, M. Huntington, S., y Watanuki, J. (2012 [1975]). “The Crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission”. New York: University Press. En *Sociología Histórica* (2012), 311-329.
- Gomà, R. (2017). Director del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona. Entrevista realizada por el autor el 17 de mayo.
- Flores-Ascencio, S. J. (2019). “La gobernanza a prueba: el caso del reglamento de participación ciudadana de cuatro municipios del área metropolitana de Guadalajara”. En A. Arellano (Coord.). *Procesos de gobernanza, políticas públicas y gobiernos locales*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 59-85.
- Klinjn, E. H. M. y Chris, S. (2007). *Democracy and governance networks: compatible or not? Public Administration*, 85(3), 587-608.
- Kooiman, J. (1993). *Social-Political Governance: Introduction. Modern Governance. New Government-Society Interacctions*. London-California-New Delhi: SAGE Publications.
- ____ (2005). “Gobernar en gobernanza”. En A. Cerrillo i Martínez (eds.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Institute Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 57-81.
- Peters, G. B. y Pierre J. (2005). “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?” En A. Cerrillo i Martínez (ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Institute Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 37-56.

- PIMZS (2023). Plan Integral de Movilidad para la Zona Sur. Guadalajara: Gobierno de Jalisco, <https://www.youtube.com/watch?v=EQoet8cU99E&t=3603s> Consultada el lunes 8 de mayo.
- Rivas, R. (2022). “¿Construirán un segundo piso en López Mateos? Esto dice el Gobierno federal”. *El Informador*. 19 de diciembre. En <https://www.informador.mx/jalisco/Lopez-Mateos-Construiran-un-segundo-piso-para-agilizar-el-trafico-en-esta-avenidaEsto-dice-el-Gobierno-federal-20221219-0095.html> Consultada en mayo de 2023.
- Sartori, G. (1996). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Ciudad de México: FCE.

Anexo 1.

Colectivos y organizaciones sociales que se opusieron a la construcción de un segundo piso en la avenida López Mateos

- **Somos una Red Ciudad Posible de ciudadanas y ciudadanos de diversos espacios del Área Metropolitana de Guadalajara preocupados por las decisiones que se están tomando sobre nuestra ciudad y su territorio.**
- **Nos oponemos contundentemente a la propuesta de un segundo piso sobre la avenida López Mateos.**
- **Exigimos una moratoria en los permisos de urbanización, particularmente en el sur de la ciudad.**
- **Demandamos que la problemática de movilidad urbana se resuelva respetando los derechos de todas las personas, en especial de grupos vulnerables, y con apego a los principios de sustentabilidad, inclusión, y seguridad vial.**
- **Convocamos a más grupos vecinales, ciudadanos y colectivos a sumarse en la lucha por una Ciudad Posible: una ciudad viva, accesible, amable, para niñas y niños, para adultos mayores, para vivir, convivir, caminar y disfrutar.**

Personas del Área Metropolitana de Guadalajara provenientes de grupos vecinales, organizaciones y colectivos nos unimos bajo la Red Ciudad Posible para llamar a la defensa de nuestra ciudad y territorio y exigir la creación de una ciudad para la gente.

Nuestra motivación surge de un ideal común que es la ciudad que queremos: una ciudad posible, en la que se conviva con quien la habita y se cuide el entorno que la sustenta, que reconozca y se reinvente frente a la crisis climática; una ciudad para los cuidados donde las niñas y los niños encuentren espacios que hacen suyos, y no solo slogans en letreros; una ciudad en la que se integre a adultos mayores y personas con discapacidad; una ciudad amable que invite a habitar sus calles, banquetas y parques; una ciudad que, aunque sea grande, se sienta cercana, abarcable; una ciudad donde todas las personas puedan acceder a una vivienda en un entorno saludable y conectado; una ciudad con aire respirable, sin contingencias, que huela a tierra mojada y no a escapes y humo. Hoy, nos une la firme creencia de que una ciudad llena de vida es posible; una ciudad para las personas, no para los automóviles.

También nos une la necesidad de señalar y denunciar las propuestas y ocurrencias que atentan contra este ideal de ciudad posible, contra obras que fragmentan, alejan y dispersan, que arrebatan la ciudad de los muchos para entregarla a los pocos, que procuran las casetas de peaje y la privatización de los comunes, lo de todos.

La red que firma este manifiesto suscribe lo siguiente:

1. Un contundente rechazo a obras exclusivas que incentiven el uso irracional y masivo del automóvil, como segundos pisos o viaductos, sobre las avenidas de la ciudad, como López Mateos. Este tipo de soluciones son contaminantes (atmosférica y auditiva), excluyentes, fragmentadoras del tejido urbano, cortoplacistas; inducen más motorización y detonan el crecimiento desordenado de la ciudad. La ciudad no se

- accesible, caminable y compacta, priorizando el transporte público, la movilidad peatonal y ciclista.
2. Exigimos una moratoria a nuevos permisos de urbanización, particularmente en el sur de la ciudad. El abandono de la vocación social de la vivienda ha dado rienda suelta a fraccionamientos aislados y dependientes del coche que invaden bosques, desaparecen zonas agrícolas y especulan con el precio de la vivienda.
 3. Demandamos que se cumplan las leyes y normativas en materia de movilidad y derecho a la ciudad; con transporte público de calidad orientado a garantizar derechos y no al negocio de particulares.
 4. Manifestamos nuestra desconfianza al proceso "Diálogos por la Movilidad Sustentable en López Mateos" promovido por el gobierno del Estado, el cual tenemos solo sirva como una simulación para validar una decisión ya tomada, misma que resultará dañina para la ciudad, sus habitantes y su entorno.

La historia ha demostrado una y otra vez, en diferentes latitudes, que la creación de infraestructura para la motorización masiva crea ciudades cada vez menos humanizadas y más hostiles para las personas. Hace 15 años se impuso el viaducto en la avenida López Mateos, creando una frontera que fragmentó nuestras colonias y que orientó a nuestra ciudad a atender las necesidades del automóvil. La decisión alentó movimientos, investigaciones académicas y organizaciones de gente que se atrevió a soñar otra ciudad posible. Otra vez, desde la avenida López Mateos nos organizamos para soñar con esa otra ciudad posible; y así, como durante estos más de 15 años, la ciudadanía ha marcado la agenda de cambio hacia una ciudad más humana y sostenible, avisamos que lucharemos por esta ciudad, su territorio y quien la habita.

Asociaciones - Agrupaciones - Organizaciones - Colectivas:



Gobernanza metropolitana y anomia

Magdiel Gómez Muñiz

Gobernanza Metropolitana

Desde un enfoque transdisciplinar, la sociología y la ciencia política convergen a partir de la operatividad en la realidad social (*realpolitik*), dando parte a la funcionalidad de estructuras institucionales aptas para resolver problemáticas sociales; la capacidad de responder asertivamente a las demandas comunitarias, se hace posible desde una formulación pertinente de planes, programas y proyectos emanados desde el Estado con una visión proclive a brindar seguridad ontológica para fortalecer el Estado de Derecho. Es decir, la tesis que se estudia, surge desde el fortalecimiento del Estado, sus instituciones y la corresponsabilidad con los ciudadanos para brindar estabilidad, gobernanza y gobernabilidad a todos los que habitan en el espacio público, pero como esto no necesariamente es posible, la anomia se hace presente en cada brote de inestabilidad social, ya sea por acción u omisión de las autoridades gubernamentales.

El hilo conductor de una argumentación de cara a reducir la anomia en los gobiernos metropolitanos, hace posible diferenciar entre el campo disciplinar sociológico de la ciencia especializada en política; dicho de otra forma, sociedad y poder, se componen desde el empirismo político y los factores pragmáticos en un marco general, que facilite el dotar a la democracia de los elementos para la integración social y las perspectivas, que diluyan los conflictos centrales y el sentido de reciprocidad en la construcción de sistemas de bienestar social y calidad de vida.

Tradicionalmente, a la anomia se le vincula como epicentro de los movimientos sociales disruptivos y las posturas que incurran a la anulación de las figuras de poder en momentos de crisis. El conocer para actuar se da a partir de fenómenos de contingencia social, lo que conlleva a relacionar al Estado y toda su estructura para interactuar desde la fragmentación social y la unificación de criterios de identidad a partir de políticas públicas con la posibilidad de cocrear agendas públicas tradicionales y condicionar la evolución de la sociedad a partir del *ethos político* y la regulación de prácticas gubernamentales con la intervención de la ciencia política.

Por tanto, la presente tabla expone las variables que se dan en el tenor de la gobernanza metropolitana en el Universo-Estado (U=Estado) y la composición epistemológica de una fórmula que pretende transformar algo “dado” y vinculado a la estructura natural del poder y el gobierno.

Tabla 1.

Esquema general de variables heurísticas de la gobernanza metropolitana.

U=Estado		
Instituciones (Proactivas)	Gobernanza metropolitana	Gobierno (Receptivo)
Espacio público (Incluyente)		Sociedad (Resiliente)

Fuente: elaboración propia.

La tendencia de diseñar modelos de convivencia societal armonizados desde un contrato social funcional, permiten dar respuesta a una visión de futuro con posibilidades de abarcar cada uno de los sectores que viabilizan el desarrollo del Estado. El modelo político globalizador y sus fases para el desarrollo, no se puede entender sin la dualidad de: a) gobernanza en los espacios urbanos, y b) sociedades complejas en ambientes comunitarios, lo que lleva a replantear

la parte ontológica de las instituciones para responder a los retos del mundo contemporáneo.

Cabe hacer mención que, al menos en América Latina, los regímenes democráticos desplazaron a las autocracias y dictaduras bajo la premisa de un relato promovedor de una cultura de paz e igualdad para todos los *animales políticos* de la *polis*. La incorporación del discurso de lo político, permite añadir la memoria histórica de los movimientos sociales y descubrir dónde florecieron las crisis gubernamentales que llevaron a la resistencia y prácticas antisistema, descalificando los liderazgos legales y tradicionales. Los caudillos, renunciando a los privilegios del sistema político, descubrieron que la remoción a una comodidad preestablecida inducía al aletargamiento de entes políticos y el adormecimiento de sus instintos libertarios. Interpretar la realidad para difuminar brotes de ingobernabilidad, conduce a comprender que las revoluciones sociales se mecen desde la anomia; y el construir un diseño que permita la sana convivencia se soporta desde una traza del espacio público que redirige el flujo de las desigualdades, remodelando la complejidad social y depurando políticas públicas con potencial para organizar bastiones de mayoría con tinte ciudadano.

El relato de una utopía posible del siglo XXI, es un arrebató que ni en los sueños más lúcidos de los politólogos –así como tampoco de los sociólogos– repercuten en los sistemas sociales capaces de autorregularse desde una óptica del *rational choice*, alterando los ecosistemas políticos. Esta dualidad de gobernanza y comunidad, es posible de entender desde la relevancia de las urbes, así como la sumatoria de ellas en metrópolis y regiones. No es la primera vez que se estudia a las ciudades como el caldo de cultivo de las inconformidades sociales. Hablar de ciudad es hablar de desigualdad y caos.

Los modelos alternativos de gobernabilidad y gobernanza, tejen redes hacia una práctica natural de colectivos funcionales con tendencia a reducir brechas de desigualdad, mientras que no existan condiciones institucionales para garantizar que la gente pueda construir un relato unificador, las oligarquías dominantes serán el epicentro para la ingobernabilidad y la disrupción en el ecosistema global. En consecuencia, la tarea es relacionar las metrópolis con la gobernanza y las comunidades con conglomerados satisfechos y estables, para albergar la posibilidad que la democracia se fortalezca y pueda subsistir un espíritu de

participación para crear un relato armonizador, entendiendo la disparidad entre brechas generacionales y el respeto a las herencias y tradiciones culturales que lleven a consumir consensos desde los aprendizajes obtenidos de la indignación y la comprensión de apocalipsis políticos en el padecimiento de las élites y la clarificación de una nueva forma de gobierno posible.

El debate es entre la gobernanza metropolitana y una sociedad que, desde la anomia, parece comprender mejor los desafíos que plantea el vivir en un estatus postmoderno que fomenta el aislamiento y la fragmentación social. Siguiendo a Aguilar Villanueva (2018), “la Gobernanza ha cambiado a lo largo de la historia social y ha asumido diversas formas, por lo que son varios los tipos de gobernanza” (p. 32). Gobernanza metropolitana es lo que lleva implícito un espacio vivible con oportunidad de diálogos y amplia justicia social.

Una metrópolis es una ciudad madre –del griego «*mêtêr-polis*»– y una ciudad matriz –del griego «*mêtra-polis*»–. Este doble origen etimológico y cultural nos otorga las dos significaciones principales de la metrópolis. Por un lado, la idea de la ciudad principal, central y dominadora-organizadora de las relaciones entre los componentes del espacio circundante inmediato o lejano. Por otro lado, la idea de la ciudad origen, de la ciudad conceptora de la cual emana la dinámica de organización de las actividades y de la población localizadas al interior de su área de influencia. Al mismo tiempo es el nudo, la encrucijada inevitable de las relaciones entre las diferentes ciudades, pueblos, aldeas, villorrios localizados en su área de influencia (Vidal Rojas, s. f., p. 1).

Las metrópolis son espacios que, por su complejidad, requieren una sumatoria de esfuerzos para construir nuevas realidades sociales, políticas y económicas, de cara a una sociedad que demanda nuevas cosmovisiones con el fin de dar solución a problemas urbanos. Aquí se deben integrar las variables de las 5P para el Desarrollo Sostenible:



Imagen 1. 5P del Desarrollo Sostenible. Fuente: CEPAL, 2023.

Según Herrera y Castón (2003), la concepción de lo social es el criterio de las funciones asumidas por la sociedad. Por ejemplo, en el caso de la familia, se dice que es social en cuanto que es la célula de la sociedad que asume ciertas funciones fundamentales de reproducción de valores. Este es el comienzo de la teoría evolucionista que, al inicio de la historia, contempla una familia que prácticamente coincide con la sociedad; posteriormente se irá especializando en determinadas funciones, progresivamente más reducidas que desemboca en el hilo conductor de una multidimensionalidad que permite construir procesos socioecológicos y significado en las experiencias de vida.

Tabla 2.

Cuatro modalidades de acoplamiento estructural entre conocimiento sociológico e intervención social.

Epistemología sociológica	Planificación social
A. Realismo positivista La realidad social está objetivamente escrita en los fenómenos.	A. Condicional La política social debe seguir las “leyes” de la sociedad.
B. Positivismo constructivista La realidad social es la misma observación, o bien es la construcción de sistemas autopoieticos operativamente cerrados y autorreferenciales.	B. Incrementalismo evolutivo La política social es intervención para reducir e incrementar la complejidad mediante selecciones oportunistas improbables.
C. Convencionalismo La realidad social es proyección de los individuos y de sus elecciones, opciones, acciones.	C. Privatización De la mano invisible a la desregulación, la política social es intercambio e “interacción social”.
D. Morfogénético La realidad social es relación, es decir, relacionabilidad como fenómeno sui generis de naturaleza “emergente”.	D. Relacional La política social es interacción capaz de captar reflexiva y adecuadamente: planteamiento de redes y sistemas ODG.

Fuente: elaboración propia, con base en Herrera y Castón, 2003, p. 56.

La importancia de garantizar un enfoque integral societal para el desarrollo de las metrópolis, obliga a unificar criterios con el fin de discutir y proponer vías institucionales que faciliten la gobernabilidad y gobernanza de los territorios. Ya la familia dejó de ser el eslabón para influir sobre el mantenimiento del orden público, a través del respeto de las figuras de autoridad, así como las tendencias axiológicas para prolongar la unidad de la vida cotidiana. Mis derechos concluyen donde inician los de otros; hoy, desde la anomia es letra muerta, debido a la fricción de la violencia social y las disonancias en la comunicación con los gobernantes.

Con esta distinción socioambiental, se hace énfasis sobre los diferentes desafíos políticos a los que se enfrentan las metrópolis para funcionar correctamente, empezando por disminuir la polarización y la representación ficticia de un gobernante “cercano a la gente”. Las ciudades se autorregulan y los equilibrios en las metrópolis, son el resultado de reglas y procedimientos autogestivos informales, que a lo largo del tiempo se documentan a favor de una multacentralidad, o también conocido como procesos de centración que facilitan la vida de lo cotidiano, a saber:

La metropolización de una ciudad se refiere al proceso de «centración» de las principales actividades financieras, productivas, comerciales, políticas, administrativas y/o culturales de un sistema urbano en torno a una ciudad considerada como eje y encrucijada de ese sistema. Aquella ciudad «metrópolis» se constituye en el centro-motor del sistema urbano regional, nacional y/o internacional, al cual pertenece. La metropolización es el factor principal de la megapolización (Vidal Rojas, s. f., p. 2).

En razón de que los ciudadanos transiten bajo una filosofía de multacentralidad, se promueve un espacio de encuentros, una secuencia natural para socializar e incentivar acción política donde los significados que predominan son abanicos de permisiones que responden a las necesidades de la comunidad. Dicho de otra forma, entre pares ciudadanos el reto es alcanzar un óptimo social desde una faceta donde el conflicto humano se diluya y triunfe la fundación moral y política. No se trata de construir un ciudadano ideal, sino de crear ambientes donde no haya cabida para la exclusión o la expulsión, y donde se establezcan ejes sobre los cuales los desafíos metropolitanos sean considerados como agendas para deliberar en una necesidad irremediable de unir la *polis* con lo funcional; por tanto, los desafíos metropolitanos corresponden al derecho a la ciudad que a todos atañe, empero, también se construyen nodos solidarios a partir de las propiedades de trabajar mutuamente las siguientes dimensiones que se presentan como ámbitos distintivos circunscritos dentro de la ley:

Tabla 3.
Desafíos metropolitanos como agenda pública.

1. Ordenamiento territorial.	2. Infraestructura y expansión urbana.
3. Espacios verdes.	4. Residuos sólidos y gestión del agua.
5. Planeación del desarrollo.	6. Movilidad.
7. Vivienda.	8. Seguridad.

Fuente: elaboración propia.

A medida que los planes y programas para el desarrollo se establezcan, se garantiza al menos una coordinación horizontal entre autoridades donde los ciudadanos forman parte activa en la toma de decisiones, para que emerja una sostenibilidad enmarcada en la gobernanza metropolitana, como la conducción de los asuntos que facilitan el desarrollo urbano integral. Por ejemplo, la coordinación horizontal metropolitana identifica los factores que detonan la eficiencia y la eficacia en gran medida como enclaves propicios para ciudades educadoras del presente siglo.

Tabla 4.
Esquema conceptual de coordinación horizontal metropolitana.

Eficacia Eficiencia	Atención a las demandas desde la coordinación intermunicipal.
	Comisiones metropolitanas y corresponsabilidad edilicia.
	Presupuestos participativos y fondos metropolitanos.

Fuente: elaboración propia.

Taxonomía metropolitana

La importancia de definir las metrópolis va ligada a entenderlas como bastiones para el desarrollo económico y político, bajo el mandato de una supraterritorialidad al más puro estilo de las “no fronteras” de la globalización; sin embargo, los

enlaces orientados a construir intersecciones urbanas, no siempre se presentan sin el hito del problema, sobre planteamientos de inclusión y nuevas formas de entender las territorialidades. Todo hace pensar que el ocaso de los municipios dará paso a un nuevo organismo superior de convivencia, donde la circulación de la vida orgánica mantenga al problema sometido a ejercicios de diálogo permanente para disminuir contingencias.

Los nuevos territorios adquieren ordenamientos imperantes para evitar rompimiento y suspensión de servicios por la falta de compromiso político o de choque de ideologías, con más o menos variantes se puede sostener que las instituciones jugarán un papel fundamental para administrar los gobiernos locales desde las derivadas propias de las necesidades de cada sector que constituyen el Estado.

Desde una visión democratizadora, Alicia Ziccardi (2022) propone nuevas formas de entender los territorios y su maximización, así como también hace visibles algunas definiciones que pueden ser de utilidad para el debate de la democracia metropolitana y su gobernanza:

Tabla 5.
Nuevas formas de entender los territorios.

Ciudad central	Núcleo inicial y que muchas veces corresponde al municipio que lleva el nombre.
Ciudad metropolitana	Aglomeración constituida por la ciudad central y sus diferentes periferias.
Ciudad-región	Área real de planteamiento, de definición de las obras de infraestructuras, de integración de la ciudad al territorio nacional.

Fuente: elaboración propia, con base en Ziccardi, 2022, p. 333.

Cabe hacer mención que, siguiendo la lógica ziccardiana, “cada una de ellas forma parte de un mismo territorio, de un continuo urbano, pero se distingue por las funciones y el papel que cumple cada subconjunto en esta heterogénea uni-

dad” (p. 333). Lo que valdría agregar es que, en cada variable de ciudad, existe una nueva narrativa de anomia metropolitana.

Si existe anomia no hay centro estable para que se produzcan homogeneidades en los territorios en razón del discurso comunitarista. Si hay anomia los ofendidos suponen ser víctimas de una falsa funcionalidad burocrática y la idea de estabilidad relativamente exitosa florece solo en las utopías o *discursos tecnocráticos*. Para garantizar una buena gobernanza metropolitana se vuelve fundamental distinguir tres niveles de participación: “a) el hecho de ser informado, b) el derecho a ser consultado y, c) el derecho a tomar parte” (Sarasa y Guiu, 2001). Lo anterior impulsa a valorar sobre los objetivos de la participación, desde una matriz que puede ser entendida de la siguiente manera:

Tabla 6.
Anomia y centro estable.

Codecisión Derecho a formar parte	No es producente de gobernanza.
Anomia Derecho a la indignación	Desfavorable para producir diálogos efectivos entre gobierno y gobernado que fomenten la inclusión desde la desigualdad.
Consulta Derecho a ser escuchado	Positiva, pues permite mejorar la calidad de la actuación administrativa.
Información Derecho a conocer	Positiva, pues permite mejorar la calidad de la actuación administrativa.
Cogestión Derecho-obligación a colaborar	Muy positiva, pues “salva” la situación de crisis que amenaza a la administración burocrática.

Fuente: elaboración propia, con base en Sarasa y Guiu, 2001, p. 123.

La estabilidad democrática se erosiona en la medida de que no se brinda un contexto para vincular ordenamientos jurídicos con los distintos actores socia-

les, así como con la capacidad para responder de manera efectiva las demandas. En comparación con los derechos a participar en la vida democrática, existe mayor respuesta y marca tendencia el espíritu permanente de indignación por falta de buena gestión o instituciones que se encuentran por encima de la ley (caso del crimen organizado).

No se puede entender un conjunto de ciudades sin considerar ejes relacionados con variables democráticas, como lo son: a) Gobernanza, b) Gobernabilidad, c) Ciudadanía, d) Participación política; cada una de estas temáticas tienen un orden vinculatorio que facilita el funcionamiento progresivo de las sociedades y que se concentran principalmente en bastiones metropolitanos.

Parafraseando a Ortega y Gasset (2016), se deben combatir los abusos, pero lo importante es modificar los usos del ejercicio metaconstitucional que se atribuyen las autoridades para gobernar las ciudades. La doctrina constitucional que: a) venera el derecho a la ciudad; b) rescata el afianzar la justicia; c) promueve la cultura de paz; d) provee seguridad; e) obtiene bienestar general, y; f) sienta las bases para una seguridad ontológica a largo plazo, se garantizan los ciclos con los que se constituyen las urbes para la construcción de ciudad con inclinación a una metamorfosis de *civilización 4.0*. Según Unikel (1978), se reconoce un pentagrama de etapas con mixturas equiparables al desarrollo integral metropolitano:

- I. *Etapas de urbanización*: cuando la tasa de crecimiento porcentual anual de pobladores de la ciudad central supera a la de la periferia;
- II. *Etapas de suburbanización*: cuando la periferia alcanza una mayor tasa de crecimiento porcentual anual;
- III. *Etapas de desurbanización*: cuando la ciudad central observa un despoblamiento relativo o absoluto;
- IV. *Etapas de reurbanización*: cuando en la ciudad central ocurre un repoblamiento relativo o absoluto;
- V. *Etapas de superurbanización*: cuando ya ocurrieron las otras cuatro etapas [...], agregándose en el proceso evolutivo otras ciudades o zonas metropolitanas. (Unikel, 1978, en: Sousa, 2020, p. 174).

Cada etapa hace visible un compromiso social, entendido desde una óptica deficitaria que merma la calidad institucional y la falta de confianza hacia las autoridades, debido a que no se digiere el respeto a la legalidad, ni tampoco se sanciona a los desobedientes y transgresores del espacio público, aunque existen grandes brechas de valores axiológicos; el desobedecer la ley se da porque no hay autoridad que imponga el ejercicio de derechos, deberes y obligaciones para lograr los equilibrios horizontales y verticales asegurando la nueva gobernanza:

La nueva gobernanza en forma de cogobierno es efecto de la economía abierta y la política democrática que han cambiado la estructura y dinámica de la sociedad actual, al expandir la autonomía e independencia de los individuos y las organizaciones e incrementar, al mismo tiempo, el número, la importancia y la intensidad de las relaciones de interdependencia entre ellos para poder realizar efectivamente las decisiones autónomas sobre sus preferencias, intereses y proyectos de vida (Aguilar Villanueva, 2018, p. 33).

Desde esta visión multivariable, es necesario centrar las ideas de la gobernanza desde la perspectiva de Jan Kooiman (1993), las cuales sirven como aproximaciones temporales respecto a la funcionalidad del gobierno y sus fundamentos jurídicos en relación con una comunidad no disruptiva (Tabla 7).

Es muy probable que en las ciudades del siglo XXI las estructuras de gobierno se caractericen por el desorden de un *boom demográfico*; la emergencia de una *reapropiación del territorio* y una descomposición de *pautas del buen vecino*. La tragedia da cuenta en razón de asumir lo trágico, sin siquiera pensar la escenificación de una metrópoli lejana de la tragedia; dicho de otra forma, ciudad sin anomia.

Valdría preguntarse hasta dónde, entonces, la gobernanza metropolitana es una condición que destierra a la anomia y se vuelve en un referente de colectivos armonizados con un fin común con principios y objetivos claros. A saber, la reflexión de Aguilar Villanueva (2017):

¿Es la Gobernanza Metropolitana el gobierno de la metrópoli como un todo, que decide los principios y objetivos del conjunto de las sociedades que integran la

metrópoli, su sentido de dirección, y decide además el modo como serán realizados los objetivos y principios, es decir, la forma de organización que debe darse a la metrópoli, las normas de interrelación, los recursos, los programas de acción? ¿O la Gobernanza Metropolitana es, en cambio, un gobierno que se encarga de atender únicamente aquellos asuntos específicos o particulares que interesan a las sociedades conurbadas y a sus gobiernos por los efectos negativos y problemas que generan? En suma, ¿Gobernanza Metropolitana es la dirección/conducción de la metrópoli como un todo social integrado o es sólo la gobernación de específicos asuntos que es de interés de todas o de varias sociedades conurbadas de la AMG atender, porque afectan en modo importante los intereses, proyectos y las condiciones de vida de sus poblaciones? (Aguilar Villanueva, 2017, en: Arias de la Mora, 2018, p. 166).

Tabla 7.
Tipos de gobernanza.

Gobernanza por el gobierno	Gobernanza por autogobierno	Gobernanza por cogobierno
Este tipo de gobernanza es en la que el principal actor es el gobierno, quien es el encargado de definir y ejecutar la dirección que tomará la sociedad en su organización, conflictos y toma de decisiones. Esta tipología es vital para el control de la descomposición de la sociedad.	Esta es la manera en que se conduce la sociedad por ella misma, que tiene la capacidad de regular y organizar los conflictos y beneficios en la producción de servicios necesarios.	Es la forma en que se representa a la sociedad entre gobierno y gobernado y que busca, principalmente, el diálogo contemporáneo y su asociación en metas e intereses en común y sus acciones para realizarlos.

Fuente: elaboración propia, con base en: Kooiman, 1993, en: Aguilar Villanueva, 2018, pp. 32-33.

Entonces, recuperar el supremo imperio de un orden ejemplar, recuerda a la profecía falsa de un divino terruño sin conflicto. Consciente de no alcanzar un orden soberano, es que los colectivos se alejan de la ley por la falta de credibilidad y la incapacidad de sucumbir a la fuerza del Estado para vivir en un orden contractual y no en un espectáculo de sangre y crueldad. Vivir en las metrópolis representa una lucha entre el deber ser y la *realpolitik* del “hombre lobo del hombre” hobbesiano.

Anomia como fenómeno urbano

Los atisbos de obediencia dependen de la voluntad de una *polis* que protege el orden y la estabilidad del espacio público, pero que el sentido habitual de asumir libremente el destino de una familia dentro de las metrópolis es una contradicción, debido a que hay zonas de indeterminación, donde el imperio de la ley deja a su suerte el síntoma de vivir en comunidades violentas. La anomia se puede desarrollar en entornos sociales que merman su economía y política durante conflictos que amenazan con su estabilidad y el orden social establecido; este se debe mantener, ya que fundamentalmente es necesario para prevenir la desorganización y garantizar una cultura de la estabilidad y crecimiento socio-político-económico ordenado.

Valdría señalar que la diferencia entre el orden social y la anomia se puede medir en términos de la *presencia* o la *ausencia* de ciertas características en una sociedad. Algunas de las particularidades que se pueden considerar, siguiendo con las postulaciones de Levina, Martinson y Klinceson (2016); Maldonado (2006) y Hernández, Zovatto, y Fidenza (2006) son las siguientes:

- *Existencia de normas y valores compartidos*: el orden social implica la existencia de normas y valores compartidos por los miembros de la sociedad, mientras que la anomia se caracteriza por la falta de normas y valores claros (Levina, Martinson y Kline, 2016).
- *Nivel de cohesión social*: el orden social se asocia con una alta cohesión social, en la que los miembros de la sociedad se sienten unidos y comprometidos con las normas y valores establecidos, mientras que la anomia se asocia con una

baja cohesión social y la falta de una identidad común (Levina, Martinsone y Kline, 2016).

- *Grado de estabilidad social*: el orden social se relaciona con una mayor estabilidad social y política, en la que las instituciones y las estructuras sociales funcionan de manera efectiva y predecible, mientras que la anomia se asocia con una mayor inestabilidad social y política, en la que las instituciones y las estructuras sociales no son efectivas (Maldonado, 2006).
- *Nivel de desigualdad*: el orden social puede estar asociado con un cierto nivel de desigualdad social, mientras que la anomia puede ser el resultado de una desigualdad excesiva o injusta (Hernández, Zovatto y Fidenza, 2006).

Las metrópolis están caracterizadas por su remodelación permanente de imaginarios sociales y de su contexto: la globalización, la innovación tecnológica, los cambios culturales y económicos, producen alteraciones en la actitud y cohesión social que influyen en cada individuo y que forma parte del Estado; estos cambios conducen a nodos solidarios y también a daños sociales que necesitan fuerzas reguladoras efectivas. Por lo anterior:

La anomia social es un estado donde el individuo no percibe que las normas son un objeto capaz de orientar y regular de forma eficiente a la sociedad. El elevado índice de anomia en la sociedad está relacionado con la incidencia de problemas emanados de la misma sociedad (Fleury, Formiga y Souza, 2018, p. 1).

En síntesis, cuando el orden social se debilita o rompe, se produce la anomia en la que las personas buscan obtener satisfacciones personales a cualquier precio. “Aquellas personas que no pueden obtener lo que desean a través de medios legítimos tenderán a recurrir al delito como medio más idóneo para ello” (Agnew y Raskin, 1992, p. 14). Esto puede conducir a comportamientos desviados, a la violencia, a la delincuencia, a la erosión de la confianza en las instituciones sociales y en el propio orden social establecido. Bien podría decirse que la antesala de un estado de excepción en una urbe salvaje, agresiva y voraz.

De esta forma, la anomia mexicana y la ingobernabilidad se hacen visibles en los territorios, ya que la desestructuración de las autoridades municipal, estatal

y federal, se ven infiltradas por guerrillas, plantones, manifestaciones, abuso, robos, secuestros, desapariciones forzadas, extorsiones y el crimen organizado con lógicas de acción, que superan los liderazgos y las decisiones tomadas por el soberano legalmente establecido.

Por lo anterior, Alonso y Brussino (2020), fortalecen la hipótesis de la necesidad de un análisis de la cultura política con énfasis en el malestar de la ciudadanía y su vínculo con el Estado de Derecho, la construcción de la gobernabilidad y la erosión de las bases sociales de la democracia. Los resultados que arroja su investigación son: 1. Existen altos niveles de cinismo político y de anomia; 2. Bajos niveles de confianza política, de eficacia política y de integración social. Por esto, se debe estudiar la anomia como dimensión que disminuye el grado de gobernabilidad. Medir el grado de anomia es indispensable debido a que tiene una relación positiva con otras dimensiones de análisis de la gobernabilidad (Alonso y Brussino, 2020).

Las ecuaciones de buena gobernanza y el desprecio por la polarización social, arrojan algunas causas desde el fenómeno de la anomia y sus diferentes dimensiones de análisis:

Tabla 8.
Anomia y sus dimensiones de análisis.

	Relación positiva
Anomia e ineficacia política	A mayor grado de anomia, mayor ineficacia política. A menor grado de anomia, menor ineficacia política.
Anomia y cinismo político	A mayor grado de anomia, mayor cinismo político. A menor grado de anomia, menor cinismo político.
Anomia e impotencia política	A mayor grado de anomia, mayor impotencia política. A menor grado de anomia, menor impotencia política.

Fuente: elaboración propia con base en Alonso y Brussino, 2020.

Quien fija la ley del comportamiento humano se erige como soberano, pero este debe actuar en congruencia con las propias leyes y vincular el goce de vivir la inmediatez del presente posmoderno. Si así fuera el caso, de todas las comunidades metropolitanas, el problema de la decisión del gobernante tendría que disolver la lógica amigo/enemigo, para ser capaz de establecer diálogos horizontales en la construcción de rutinas universalizadas, desde una “ética cosmopolita”. Hoy por hoy, en las 74 zonas metropolitanas de México, no existe un gobierno con enfoque metropolitano, lo más cercano es un Consejo de Desarrollo Metropolitano señalado en el Artículo Constitucional 122, que a la letra dice:

C. La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; movilidad y seguridad vial; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1917, Artículo 122).

A la falta de una autoridad definida para las metrópolis, la tesis podría sustentarse en la aparición de la anomia como una derivada de insatisfacciones y liderazgos menguados incapaces de dirigir o controlar los problemas inherentes al funcionamiento de los regímenes democráticos. La gobernanza metropolitana, en consecuencia, obedece a una participación nutricia de múltiples agentes con posibilidad de responder a los diferentes postulados de un mundo globalizado con incentivos para participar activamente en la coherencia de la libertad, sumado a: 1. Liderazgo social, 2. Construcción de conocimientos, 3. Alcance globalizado, 4. Retos mundiales (Agenda 2030).

Conclusión

Aunque se comparta una postura de pesos y contrapesos entre gobernanza metropolitana y anomia, el ciudadano aspira a erradicar el egoísmo civilizatorio y otorgar legitimidad a nodos solidarios a partir de la construcción de un proyecto colectivo de vida en el espacio público.

Sobrepasar los niveles de autorrealización obligan un reconocimiento de aplicación elemental de estricta justicia, fundado en un comportamiento que subraye solidaridad y la tolerancia del otro en el espectro de la política. En sentido crítico, la participación para la construcción de agendas metropolitanas lleva a la posibilidad de permanecer en libertad, en ámbitos que promuevan un proyecto común de metrópoli y que consagren experiencias democráticas, a partir de múltiples filtros en un sistema de balance adecuado, impulsado por un líder.

Atendiendo una democracia deliberativa, habrá cabida para todas las opiniones asignando un peso específico para que las instituciones adopten una mutualidad que promueva un cambio cultural, social y político y entienda las brechas generacionales y los nuevos nativos digitales que, de entrada, viven desde el aislamiento una forma de expresarse, cuyos alcances están al alcance de un clic. El soberano, entonces, se encuentra en la digitalización y manipulación de ordenadores condenando a los barrios y centralidades a su suerte como selvas de asfalto, donde sobrevive aquel sujeto que entiende las reglas de la anomia y se defiende, en consecuencia, del otro que lo corrompe con el simple acto de luchar por lo que el otro anhela.

La nueva cultura de las ciudades es la cultura de la comunicación significativa e interactiva representada por una interrelación multimodal entre el espacio de los flujos y el espacio de los lugares. Su relevancia se pone de manifiesto por el hecho de que la comunicación en nuestras sociedades se está descomponiendo mediante la yuxtaposición de un hipertexto electrónico y la existencia fragmentada de comunidades aisladas e individuos egocéntricos. En la enorme extensión metropolitana, las ciudades y su cultura constituyen la mediación fundamental entre el hogar y las redes globales de comunicación. Las ciudades siempre han sido un sistema de comunicación basados en la interrelación entre identidades comunales e individuales y representaciones sociales compartidas. (Susser, 2001, pp. 478-479).

La anomia puede ser entonces un pretexto para resignificar la importancia de una gobernanza metropolitana, cuando se deben respetar las costumbres sociales y el magma de significación que determinen hasta dónde se norma una organización desde la disolución del conflicto. Una cultura de paz se mueve en un legado cultural basado en contextos sustantivos de leyes fundamentales que legitimen las acciones de gobierno, particularmente con el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Referencias

- Agnew, R. & Raskin, H. (1992). An empirical test of general strain theory. *Criminology*, 475-500. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1992.tb01113.x>
- Aguilar Villanueva, L. (2018). La nueva gobernanza pública, pp. 23-42. En: Castellanos, J., Sánchez, C. y Aguilar, A. [Coords]. *Tendencias del gobierno y de la administración pública*. (1ª ed.). Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) – Instituto de Investigación de Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG). <https://iglom.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Tendencias-del-Gobierno-ext.pdf#page=158>
- Alonso, D. y Brussino, S. (2020). El malestar social en la democracia: alienación política, clima socioemocional y legitimidad. *Revista de Psicología*, 29(2), 1-14. <https://www.scielo.cl/pdf/revpsicol/v29n2/0719-0581-revpsicol-29-2-00074.pdf>
- Arias de la Mora, R. (2018). Tendencias de la gobernanza metropolitana: una reflexión desde México, pp. 157-174. En: Castellanos, J., Sánchez, C. y Aguilar, A. [Coords]. *Tendencias del gobierno y de la administración pública*. (1ª ed.). Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) – Instituto de Investigación de Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG). <https://iglom.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Tendencias-del-Gobierno-ext.pdf#page=158>
- CEPAL (2023, 04 de abril). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. CEPAL. <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=447204&p=6366258#:~:text=Las%205%20%22P%22%20del%20Desarrollo,%2C%20Prosperity%2C%20Peace%20and%20Partnerships>

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1917, 05 de febrero). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Fleury, L., Formiga, N. y Souza, M. (2018). Propiedades psicométricas da escala de Anomia Social de Srole em trabalhadores brasileiros. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, 13(4), 1-16. http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-89082018000400017
- Hernandez, M., Zovatto, D. y Fidenza, E. (2006). Argentina: una sociedad anómica. Segunda encuesta de cultura constitucional. (1ª ed.). EUDEBA.
- Herrera, M. y Castón, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. (1ª ed.). Ariel Sociología.
- Levina, J., Martinsone, K., y Klince, K. (2016). Relations Between Anomia and Values of the Inhabitants of the Baltic States. *Proceedings of the International Scientific Conference*, pp. 431-446.
- Maldonado, M. (2006). *Gobernabilidad: la participación ciudadana y los mecanismos de contraloría social, su aplicación en la legislación ecuatoriana* [tesis de grado, Universidad del Azuay]. Repositorio institucional. <https://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/2823/1/05622.pdf>
- Susser, I. [ed.]. (2001). *La sociología urbana de Manuel Castells*. (1ª ed.). Alianza Editorial.
- Sarasa, S. y Guiu, J. (2001). El Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona, pp. 125-135. En: Font, J. [Coord]. *Ciudadanos y decisiones públicas*. (1ª ed.). Ariel-Ciencia Política.
- Sousa, E. (2020). *El espacio metropolitano contemporáneo*. (1ª ed.). Universidad Autónoma de Nuevo León-Colofón.
- Vidal Rojas, R. (s. f.). *Metrópolis en recomposición: elementos para una teoría de la fragmentación urbana*. Observatorio geográfico de América Latina. <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/254.pdf>
- Ziccardi, A. (2022). *Ciudades latinoamericanas. La cuestión social y la gobernanza local*. (1ª ed.). Cámara de Diputados-Consejo Editorial H. Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Sociales-CLACSO.

Gobernanza y justicia alternativa en Jalisco

Giovana Patricia Ríos Godínez

Introducción

La justicia alternativa en México es una opción mucho más cercana para la ciudadanía que otras formas de acceso a la justicia que se encuentran sin transparencia y que no permiten que exista un Estado de Derecho más consolidado. El poder judicial, sobre todo en América Latina y en México específicamente, es un poder que poco se ha cuestionado, donde la ciudadanía no ha tenido acceso para conocer su operación interna y no es participe de un rol mucho más activo en los procesos que emanan del sistema de justicia.

La calidad de justicia, tanto en su acceso como en su aplicación, es una parte fundamental de los Estados democráticos. En este sentido, la justicia también debe ser pasada por la óptica de la gobernanza, entendida como un proceso que proporciona dirección a los quehaceres del Estado en sus dimensiones política y económica. Este proceso está sometido no sólo a las instituciones propias del Estado sino a otras instituciones y actores para lograr metas de carácter colectivo y fortalecer el Estado de derecho. Para ello, el análisis de la gobernanza tanto a nivel conceptual como en su aplicación permite reconocer nuevas maneras de acercar la justicia a la ciudadanía permitiendo que sean los mismos ciudadanos quienes tomen las riendas de sus conflictos, generen propuestas de transformación y se comprometan de manera consciente y ciudadana a cumplirlas.

El presente texto busca, de manera descriptiva, hacer un análisis de los registros escritos sobre los resultados de consolidación de la justicia alternativa en Jalisco y su vinculación con la gobernanza y la justicia abierta. Por ello, en

primer lugar, se analiza el concepto de gobernanza y su relación con la justicia; en segundo lugar, se hace un reconocimiento de la justicia alternativa; para en un tercer lugar, se da cuenta de la situación actual en Jalisco y su vinculación con la justicia abierta a través de tres categorías de análisis: la participación, la colaboración y la transparencia.

Gobernanza y justicia

El concepto de gobernanza en los últimos treinta años se ha fortalecido como una forma de gobernar donde el gobierno gobierna tomando en cuenta a diferentes actores que también forman parte activa del Estado y cumplen funciones sociales, políticas y económicas importantes sin pertenecer directamente a alguno de los tres poderes.

Para Aguilar (2006) “gobernación/gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (p. 90). Se considera que existen dos dimensiones en la gobernanza, la valorativa y la factual. La valorativa se refiere al futuro deseado, es decir, son los objetivos que desea alcanzar la sociedad a través de una agenda que busca solucionar los problemas y necesidades sociales. La realidad factual se refiere al proceso donde divide el trabajo y se distribuyen las responsabilidades entre los agentes que forman parte del sistema, estos contribuyen con recursos, habilidades y competencias para lograr los fines deseados. Las normas técnicas de operación aseguran la eficacia y eficiencia de los procedimientos y permite lograr objetivos planteados (Aguilar, 2006, p. 91).

Asimismo, existen diversas dimensiones del concepto de gobernanza a partir de su alcance geográfico, donde se observa la gobernanza local, nacional y la global, por tanto, la gobernanza se considera multinivel. También, se puede ubicar en diversos sectores sociales donde se establece un ejercicio de poderes para intervenir, comprometer y efectuar una relación más profunda entre Estado y sociedad civil. El objetivo de la gobernanza es administrar la política y se legitima el interés de la sociedad en participar en esta administración (Hernández, 2021, pp. 21-24).

El Estado moderno se caracteriza por cuatro funciones que permiten consolidar un Estado de derecho: garantizar la paz, administrar la justicia, garantizar la libertad más allá de sus fronteras y ser el reflejo de la voluntad general (Hernández, 2021, p. 24). Hablar de gobernanza implica garantizar las cuatro funciones anteriores y reconocer la existencia de valores, normas y prácticas que logren los fines que se buscan para la resolución de necesidades sociales. En este sentido, la gobernanza en su accionar tiene valores que favorecen las relaciones entre los actores que intervienen. Estos, según Novoa (2021), son la participación, la confianza, el diálogo, la autoridad compartida, la corresponsabilidad civil, la transparencia, la justicia y la verdad (p. 90).

Renate Mayntz (2005) utiliza el concepto de gobernanza moderna cuando hace alusión a la manera en que autoridades estatales y otros actores externos se coordinan para diseñar e implementar políticas. Se consideran tres condiciones fundamentales de la gobernanza: 1. Los actores estatales y privados deben ser autónomos y su poder debe estar en función de la resolución de problemas con otros actores. 2. La sociedad civil debe estar organizada y cumplir funciones diversas y, por último, 3. Debe de existir identificación y responsabilidad (Gorochategui, 2019, p. 15). Según Hernández, para que la gobernanza tenga carta de ciudadanía es importante que la sociedad civil sea consciente de sus derechos, esté organizada y, en su base, los ciudadanos puedan gozar de libertad y autonomía para ejercer esos derechos (Hernández, 2021, p. 25).

Según el *Democracy Index* (2022), clasificado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, mantiene a Noruega, Nueva Zelanda, Islandia, Suecia y Finlandia en los cinco primeros lugares de países con mayor grado de democratización. Este índice categoriza a los países por democracias plenas, democracias deficientes, regímenes híbridos, y regímenes autoritarios basados en cinco indicadores que son los procesos electorales, la participación política, la cultura política el funcionamiento del gobierno y las libertades civiles. Las libertades civiles y la posibilidad de que los ciudadanos también participen de la vida política son importante para consolidar una gobernanza efectiva y moderna. También el *OECD Better Life Index* (2020) tiene como indicadores la vivienda, el ingreso, el empleo, la comunidad, la educación, el medio ambiente, el compromiso cívico, la salud, la satisfacción, la seguridad y el balance de la vida-trabajo. En lo

que respecta a compromiso cívico también se encuentran países como Bélgica, Países Bajos, Nueva Zelanda, Corea y Australia dentro de los cinco primeros *rankeados* donde tienen mayor participación los ciudadanos en la elaboración de regulaciones y en los procesos electorales.

La gobernanza como proceso de construcción social da dirección al gobierno, pero también lo delimita en su ejercicio. Es decir, en sus roles, estructuras e instrumentos, por lo que es más que el ejercicio del gobierno; el centro está en el proceso directivo y no en los sujetos. El gobierno se presenta como un sujeto más del proceso, pero existen otros actores que intervienen y configuran las acciones sustantivas para conseguir los fines deseados y se consolidan mayores niveles de legitimidad dentro de las instituciones involucradas. En este sentido, “se entiende que la gobernanza es un proceso de orientación de la sociedad, donde las decisiones y ejecuciones se toman mancomunadamente superando la subordinación (mando y control) y asumiendo un rol de coordinación” (Novoa, 2021, p. 77). Sin embargo, no significa que todos los actores participen de manera equivalente, pues existen asimetrías en la construcción de la política y dependerá de qué tan fortalecida está la relación entre gobierno y sociedad para que los actores no gubernamentales tengan más injerencia.

Además de lo expuesto, para que la gobernanza moderna tenga carta de ciudadanía es necesario que exista una sociedad civil muy consciente de sus derechos y deberes y a la vez muy organizada, en cuya base exista una real comunidad de ciudadanos que goza de libertad y autonomía (Novoa, 2021, p. 76).

Entre los actores más reconocidos en los procesos de gobernanza están las empresas y las organizaciones civiles, así como los centros de pensamiento como son las instituciones de educación superior, las cuales pueden formar parte de la comunidad política o ser externos, pero que, a través de la consulta, la negociación y el trabajo sinérgico, realizan acciones que benefician a la sociedad. Dar la posibilidad de que los diferentes actores se responsabilicen de sus compromisos sociales permite generar roles más activos, motivar a la acción colectiva y favorecerse de conocimiento técnico y especializado que no necesariamente tiene el gobierno. La dirección de una sociedad multifacética se realiza

a través de una gran variedad de actores que interactúan, se coordinan y sirven incluso de contrapesos para realizar una agenda que responda a las necesidades de la sociedad, diseñar políticas públicas que incidan en las problemáticas identificadas y evaluar aquello realizado desde diferentes visiones. La gobernanza como proceso envuelve el ciclo de las políticas públicas y permite que la acción de gobernar sea un coordinar y coordinarse con otros actores.

Saavedra menciona que la justicia, como parte de la acción pública, contribuye a la gobernabilidad de un sistema político; y también la justicia, el derecho y las leyes deben estar orientadas a mejorar las capacidades tecnológicas de la gobernanza en sistemas democráticos (Saavedra, 2022). En los sistemas de justicia, la reflexión en torno a su calidad se hace imperante para lograr procesos más transparentes, controlar la corrupción y mejorar la confianza en los tribunales. Abrir el poder judicial a un mayor escrutinio de la sociedad civil permitirá generar una mayor participación ciudadana y potenciar los procesos administrativos y jurisdiccionales.

Un concepto importante para entender esta apertura es el de gobierno abierto, que según Cervantes (2023), se comprende como una relación entre actores gubernamentales y los que no. Así, esta dependencia reflejará la implementación de políticas a partir de cuatro principios: el de transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la innovación. Desde esta visión, el gobierno abierto implica interdependencia para atender necesidades sociales, alude a las libertades civiles y políticas de la ciudadanía y permite el acceso a la información como un derecho básico de toda sociedad democrática.

Por lo tanto, hablar de una gobernanza en los sistemas de justicia nos lleva ineludiblemente a hablar de la justicia abierta que incluye factores como participación, colaboración y transparencia. El concepto de justicia abierta que presenta el Observatorio de Justicia Abierta del 2019 elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI) menciona que es:

...la existencia de normas, políticas y capacidades institucionales que garanticen la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana en las funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales que desempeñan las institucio-

nes judiciales, en un marco de integridad y responsabilidad y mediante la innovación en el uso de tecnologías. (INAI, n. d.)

En el rubro de participación, la justicia abierta permite que exista una proximidad entre abogados, jueces y ciudadanos, además de una mejor comunicación entre los poderes del Estado y que exista retroalimentación de la ciudadanía hacia la institución, mejorando la confianza hacia las instituciones impartidoras de justicia. La colaboración de la ciudadanía permite, por un lado, que los órganos judiciales se vean favorecidos y refuerza el rol de los tribunales para que se resuelvan los conflictos de una manera eficaz. Por último, la transparencia, la cual permite que se ejecute el principio de publicidad para dar a conocer los actos que emanan del poder judicial para una mayor legitimidad, existe una rendición de cuentas que favorece la confianza ciudadana y se percibe mejora en la calidad de la justicia (Borde Jurídico, 2015; Justicia Abierta, n. d.).

Cabe mencionar que cuando nos referimos al factor de la participación en el poder judicial no significa demeritar su autonomía, por el contrario, la autonomía permite la imparcialidad de su función jurisdiccional para servir de contrapeso ante situaciones que no permiten el libre desarrollo de derechos de la ciudadanía. El hecho de que exista proximidad y comunicación entre los poderes del Estado no significa concentración de poder ante una sola figura política o ideología partidista, sino que, reconociendo el principio de división de poderes, exista una coordinación entre éstos para lograr un Estado de Derecho que permita el desarrollo democrático. También existen instituciones conformadas por ciudadanos que participan directamente en procesos judiciales, por ejemplo, la justicia alternativa a través de los métodos de solución de conflictos. Además, si existe participación ciudadana en los tribunales esto dinamiza el sistema de justicia, genera innovación y se incrementa el nivel de confianza ciudadana (Jiménez, 2017).

La colaboración de la ciudadanía en la justicia abierta tiene dos acepciones, la primera está en la demanda directa que puede realizar al Poder Judicial para que este se desenvuelva de manera íntegra, no permita actos de corrupción, sea plural y garante de derechos. Por otro lado, también la ciudadanía puede mejorar procesos al cuestionar procesos que no permiten que la justicia llegue a todos

los ciudadanos, así mismo, puede decidir sobre los tipos de justicia a los que logra acceder, además de colaborar a través de la tecnología de la información y comunicación para incrementar la eficacia de los tribunales. Jiménez (2017) considera que la colaboración toca a la justicia restaurativa ya que permite compensar los daños causados, favorece la conciliación y el perdón entre víctima y la persona imputada y la reinserción de esta última a la sociedad. Además, existen otras formas de colaboración entre la sociedad civil y el sistema de justicia que pueden darse, por ejemplo, a través del uso de datos abiertos o el legal hacking que es una actividad de colaboración entre juristas y tecnólogos que buscan soluciones a los problemas legales mediante la tecnología.

La transparencia y la rendición de cuentas, en gran medida, se refiere a la importancia del acceso a la información que en materia de justicia alude al *open data*. A mayor transparencia y acceso a la información es notoria una mayor eficacia de los tribunales debido a la existencia de un mayor escrutinio de su labor y, en caso de realizar una gestión eficiente, aumentará la legitimidad del impartidor de justicia y del sistema. No obstante, existen derechos que se pueden contraponer o por lo menos, generar desequilibrios a la hora de exigir acceso a la información. La protección de datos e información personal también es un derecho que debe cuidarse para evitar que se vulnere el derecho a la privacidad de las personas. En los últimos años y debido al uso de las tecnologías y la inteligencia artificial, existe un debate sobre hasta dónde debe existir la privacidad frente a una justicia abierta cuando se utilizan elementos de la denominada justicia electrónica. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea estaba renuente a abrir su documentación al público; sin embargo, se revertió esta tendencia hace 10 años. La apertura de la justicia a partir del acceso a la información no es sólo el acceso a documentos, sino que se debe de alcanzar una rendición de cuentas objetiva como lo menciona Jiménez (2017).

La gobernanza en el ámbito de la justicia favorece el acceso, impartición y procesos dentro del sistema. El objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU que se titula Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, hace referencia a la necesidad que existe en el mundo de consolidar sistemas de justicia transparentes, evitando la corrupción, el soborno, y que se promueva un estado de derecho tanto en el plano nacional como internacional, garantizando

igualdad y justicia. Las metas más importantes que podemos reconocer son: reducir todas las formas de violencia, reducir la corrupción, crear instituciones eficaces y transparentes, garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas y participativas con la sociedad, garantizar el acceso público a la información y fortalecer libertades fundamentales de conformidad con el derecho (ODS 16). El logro de las metas propuestas para el 2030 se sustenta en una gobernanza capaz de fomentar instituciones de justicia más sólidas y con participación directa de la sociedad civil y de los ciudadanos.

La justicia alternativa, como se mencionó párrafos atrás, favorece en gran medida que los procesos de justicia abierta se visibilicen y fomenten un cambio en los procesos de justicia que en el pasado se veían poco fiables, sin legitimidad y oscurecidos por la propia corrupción del sistema judicial.

La justicia alternativa en México

En México, el acceso a la justicia es un derecho humano que tiene su sustento en la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus artículos 8.1 y 25 de la convención. A partir de ahí quedó establecido en la Carta Magna y se promovió un cambio en el sistema jurídico del país; sin embargo, el “acceso a la justicia no fue... una noción común en la jurisprudencia mexicana hasta 2012. Desde su aparición en criterios obligatorios en 1994 hasta su reconocimiento fundamental como un derecho fundamental en 2011” (Camacho, 2022, p. 40).

Desde el año 2008 hasta el 2016, México vivió un proceso de reforma que permitió a sentar las bases de lo que hoy se conoce como Nuevo Sistema de Justicia, el cual fue visto con agrado de quienes reconocían la necesidad de agilizar el sistema de justicia, dismantelar la corrupción y la discrecionalidad dentro de las instituciones judiciales, fomentar la protección de las personas ante su derechos de ser inocentes y mostrar procesos transparentes que permitan trabajar más la oralidad y el acceso directo a las personas involucradas en asuntos de carácter judicial.

Tener acceso a la justicia no sólo implica la posibilidad de acudir a las instancias indicadas para que resuelvan querrelas o conflictos mediante la aplicación de la

ley, sino también para dotar de herramientas adecuadas a las personas para que puedan solventar sus diferencias (Rojas, 2022, p. 69).

El contexto de violencia que comenzó a raíz de la denominada guerra contra el narcotráfico en el sexenio de Felipe Calderón hasta nuestros días, ha provocado un recrudecimiento de la incidencia delictiva del país, favoreciendo la disputa por territorios en conflictos entre cárteles y dando más peso al ejército en zonas de conflicto como en otras áreas urbanas. La idea de mantener cargas punitivas para controlar la violencia y actuar con mano dura ha generado tensión entre el nuevo sistema de justicia y las practicas promovidas por décadas. A la luz de un lustro de haberse consolidado el nuevo sistema, las ciudadanas y ciudadanos siguen considerando que la corrupción es el principal elemento de la impunidad y falta de castigo, además de la inutilidad de denuncia y las diferencias de trato preferencial entre ciudadanos que buscan acceder a la justicia (*Los mexicanos frente a la corrupción y la impunidad*, 2020). La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020 sostiene la baja confianza que existe de la ciudadanía hacia los jueces, policías estatales, municipales, ministeriales, policía de tránsito, etc., lo que nos permite reconocer que, si bien hay cambio en el sistema de justicia, sus bondades y aciertos se han visto diluidos por causas más estructurales de la población (Rojas, 2022, p. 83).

En este contexto, la denominada justicia alternativa comienza a tomar fuerza para generar nuevas estrategias de política pública que impulsarán su aplicación en todo el país.

Los procedimientos orales hacen posible que el juez tenga ante sí dos o tres explicaciones posibles de los hechos: la del agente del Ministerio Público, la del defensor del acusado y la del representante de la víctima. Cada palabra pronunciada queda registrada de manera fidedigna por los sistemas de grabación. El nuevo sistema propicia la eficiencia, la publicidad, la transparencia y la rendición de cuentas (*World Justice Project*, 2018).

No todos los integrantes del sistema de justicia abrazaron con júbilo el nuevo sistema, sobre todo hubo reticencias a la hora de valorar prácticas que considera-

ban menos “duras” y que permitían que personas “culpables” (sin juicio previo) lograrán su libertad, fomentando la retórica que los derechos humanos y el nuevo sistema de justicia favorecía a los delincuentes. En el caso de la introducción de la justicia alternativa se tomó con recelo porque no consideraban conveniente que las personas tuvieran potestad para lograr acuerdos sobre sus controversias en materia civil y familiar facilitando la obtención de una sentencia ejecutoriada y generando procesos más rápidos y menos costosos para la ciudadanía.

La justicia alternativa responde a la alternatividad de un sistema judicial donde la impartición de justicia recae sólo en manos de un juez, dejando a la ciudadanía lejos de ser quien decide sobre sus propios conflictos. La base de la justicia alternativa recae en tres aspectos fundamentales: el garantismo¹ como modelo, la reparación del daño² como finalidad y la justicia restaurativa³ como fundamento de una nueva forma de impartir justicia (Cuéllar, 2018, p. 55).

Esta justicia está conformada por diversos métodos que son reconocidos con diferentes nombres según el país o legislación, entre las que destacan los Métodos Alternos de Solución de Conflictos (MASC), Medios Alternos para la Solución de Disputas (MASD), *Alternative Disputes Resolution* (ADR), entre otros. Cuéllar (2028) señala que los elementos constitutivos de la justicia alternativa están divididos en tres ejes: a) las salidas alternas que refieren al acuerdo repara-

¹ El garantismo está vinculado al Estado de Derecho y, por tanto, a su unión y protección de los derechos fundamentales, limitando la acción del Estado coercitivo a los derechos reconocidos y consagrados constitucionalmente.

² La reparación del daño tiene su base en buscar volver la situación al estado antes de que existiera la controversia; sin embargo, para ello la persona imputada debe mostrar expresamente conciencia de haber realizado un daño a la persona víctima, buscar resarcir las cuestiones patrimoniales si fuera el caso y mostrar ante la comunidad que hay un conocimiento de la afectación que se hace a la víctima y a la comunidad.

³ La justicia restaurativa no sólo responde a un contexto normativo, sino a un contexto valorativo. Hay un reconocimiento de las necesidades humanas, el reconocimiento del daño y la participación tanto de la víctima como de la persona victimaria, de esta manera la prioridad se centra en las necesidades antes que en el castigo, se busca reparar el daño y la reinserción social.

torio y suspensión del proceso; b) el proceso abreviado para terminar el proceso penal de forma abreviada; y c) los MASC. Paris Cabello, en su libro *Tratado sobre Justicia Alternativa*, considera que la forma más adecuada de referirse es Métodos para la Transformación de Conflictos, de manera que se alinea a las nuevas teorías del conflicto donde la transformación de este es el elemento clave a la hora de resolver una disputa. Además, considera que la palabra «métodos» permite reconocer un procedimiento, manera de obrar y se quita la alternatividad que responde a otras formas diversas de generar justicia fuera del monopolio del Estado a la hora de impartir justicia (Cabello-Tijerina, 2023, pp. 51-52).

Los principales métodos de transformación de conflictos conocidos se dividen en dos, los autocompositivos⁴ donde se encuentra la negociación, mediación y conciliación, y los heterocompositivos⁵ donde se ubica el arbitraje. La justicia alternativa se traduce como una manera de fomentar la cooperación para la transformación de conflictos a través de diversos métodos para incidir en procesos de construcción de paces en el ámbito interpersonal, comunitario, comercial, civil, familiar y penal. Los principios básicos de la justicia alternativa se pueden encontrar en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal conocida por sus siglas LNMASC los cuales son: voluntariedad, confidencialidad, flexibilidad y simplicidad, imparcialidad, equidad y honestidad (LNMASC, 2014). Las diferencias y coincidencias entre la mediación y la conciliación como mecanismos autocompositivos se presentan a continuación:

⁴ Se reconocen como autocompositivos porque son las personas que viven el conflicto quienes deciden sobre sus opciones u opciones aportadas por un tercero neutral para satisfacer sus necesidades.

⁵ En el caso de la heterocompositividad, es una tercera persona ajena al conflicto quien, una vez analizado el mismo y con la opinión de expertos, decide cómo solucionar la controversia.

Cuadro 1.
Coincidencias y diferencias entre mediación y conciliación.

Mediación	Conciliación
Las partes son guiadas por un facilitador, pero resuelven solas el conflicto.	La persona facilitadora es quien plantea posibles soluciones al conflicto.
Las partes intervienen de manera conjunta con el facilitador.	
El facilitador tiene como objetivo apoyar el diálogo entre las partes.	El facilitador posibilita el diálogo entre las partes.
Se busca la satisfacción de intereses personales, evitar quedarse en posiciones.	
La mediación se termina cuando así lo manifiestan las partes.	
No hay ganadores ni perdedores.	
El cumplimiento del procedimiento es voluntario y confidencial.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuéllar, 2018.

Cabello-Tijerina (2023) nos presenta las normativas que regulan la aplicación de la justicia alternativa en México. En el ámbito internacional se encuentra lo relativo al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Canadá y México, conocido por TMEC tras su renegociación. El artículo 31 hace referencia a los mecanismos de solución de conflictos donde se detalla la elección del foro, utilización de consultas, el uso de la comisión, buenos oficios, conciliación y mediación. Otro tratado internacional es el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, mejor conocido como Pacto Bogotá. Este pacto hace referencia al uso de métodos pacíficos de solución de controversias para los Estados Americanos miembros donde se destacan los buenos oficios, la mediación, la investigación, la conciliación, el arbitraje y el procedimiento judicial. A nivel nacional, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el año 2008, da cuenta de la aplicación de los MASC en el ámbito penal a través de su artículo 17, donde establece que se preverán mecanismos alternativos para dirimir controversias. Asimismo, la LNMAS es la base legal para realizar cambios en el sistema de justicia penal y lograr sus objetivos. El Código de

Comercio y la Comisión Estatal de Arbitraje Médico también hace referencia al uso de los MASC en torno al arbitraje comercial en varios artículos. La Ley Federal de Protección al Consumidor que busca proteger a los consumidores ante una disputa que se lleve a cabo ante la Procuraduría Federal del Consumidos llevando a cabo un procedimiento conciliatorio y, por último, la Ley Federal de Derechos de Autor, la cual habla del proceso de avenencia, el uso del arbitraje y la cláusula compromisoria.

Existen dos formas para que la ciudadanía tenga acceso al proceso de justicia alternativa en México. La primera se realiza en los Centros de Justicia Alternativa a nivel estatal o a través de Centros de Justicia de carácter privado, en estos espacios se valora la viabilidad de llevar el conflicto por la vía alterna y, una vez aprobado, se inicia el procedimiento para lograr que las partes, vía mediación o conciliación, logren un acuerdo satisfactorio. Estos acuerdos se elevan a sentencia ejecutoriada; sin embargo, también existen mediaciones de carácter moral, en este tipo no es necesario elevar a sentencia el acuerdo y sólo queda entre las partes, reconociendo su legitimidad y convicción en el cumplimiento. La segunda forma está condicionada a una situación donde se realiza una denuncia ante la Fiscalía para que se abra una carpeta de investigación, si ve viabilidad la Fiscalía sugiere a la víctima que realice un proceso de justicia alternativa para evitar la vía penal y puedan ambas partes generar un acuerdo pacífico de solución de conflictos (Cuéllar, 2018, pp. 66-67).

La utilización de la justicia alternativa conlleva varios retos para los agentes que intervienen en los procesos. Por un lado, se encuentra la preparación tanto de jueces, fiscales y facilitadores o personas prestadoras de servicios de métodos alternos, así como el cambio de paradigma de la ciudadanía, la cual debe de pasar de una lógica adversarial a nuevas formas de resolver los conflictos por el camino de la oralidad. Por otro lado, está el reconocimiento garantista de derechos por parte de los agentes hacia las personas que promueven un método alterno. Cuando la mediación no es de carácter penal, los agentes deben evitar estigmatizar a las partes como víctimas y victimarios, de manera que mantengan los principios de neutralidad e imparcialidad propios del método.

La justicia alternativa en México se conoce como la cara humana del poder judicial; sin embargo, esa aseveración debe ser verificada por la apreciación de

las partes que optan por un método de esta justicia. Legitimar el sistema de justicia alternativa implica transformar criterios hacia el interior del poder judicial como hacia el exterior ante los beneficiarios de los MSC. Las personas deben encontrar en estos métodos mecanismos de transparencia donde no será posible la corrupción de los agentes del sistema de justicia, además de encontrar procedimientos ágiles, prácticos y que hablen un idioma cercano a la persona y no con tecnicismos jurídicos que llevan a aumentar la brecha entre la población que busca justicia y quienes la operan.

Cabe mencionar que los mecanismos como las soluciones alternas y el juicio abreviado –también considerados como parte de la justicia alternativa– brindan beneficios para agilizar los procesos y reducir el número de casos que no están avanzando debido al cúmulo de expedientes que suelen tener las Fiscalías. Cuellar (2018) considera que un Fiscal debe de aprovechar estos mecanismos para descongestionar los tribunales y acercar de manera económica la justicia a las personas que más lo necesitan por falta de recursos económicos. Asimismo, existen delitos que no son de alto impacto que pueden remitirse vía la justicia alternativa y dejar aquellos de impacto social –como son los secuestros, desaparición forzada, feminicidios, homicidios, delincuencia organizada, entre otros– como parte de los delitos de orden penal que deben realizarse con base en el sistema acusatorio ordinario (p. 99).

Cabe mencionar que, el hecho de que se realicen acuerdos poco transparente desde la justicia alternativa, con posiciones adversas, intereses ocultos y falta de equidad entre las partes, provoca que esta quede desvirtuada, que no se reconozcan sus bondades y que genere la impresión de que alguien que realiza un delito de alto impacto con una reparación económica y un compromiso de no reincidencia logra el beneficio de una pena menor a la que le corresponde (o no tenerla), y que esto favorecería que las personas reincidan y se incremente la cifra de delitos y violencia en el país. Por tal motivo, existe una necesidad imperante de vigilar y de llevar un registro de los procesos que forman parte de los métodos de solución de conflictos y de la justicia restaurativa.

Si bien, actualmente se conoce en casi todo el país la justicia alternativa, aún existe una brecha territorial para que llegue a todos los espacios de la república mexicana. La mayoría de los centros de justicia alternativa en el Estado se cen-

tran en sus capitales y zonas conurbadas; pero llevar centros de justicia a otros municipios más alejados y que suelen tener carencias en recursos técnicos y humanos no facilita acercar y dar a conocer este tipo de justicia a la comunidad y posibles operadores. Por tanto, el cambio en el sistema de justicia debe observarse más allá de la implementación de la norma ante el cambio de un nuevo sistema, sino en reconocer todas las dificultades que aún existen en cada estado (cada uno con distintas necesidades) para que la justicia alternativa logre ser una opción viable para la ciudadanía.

El último reporte del Índice de Estado de Derecho en México 2021-2022 nos muestra que el país tiene un debilitamiento de los contrapesos institucionales, un cierre del espacio cívico donde la sociedad civil se ha debilitado, al igual que la prensa y lo partidos políticos de oposición. Con un nuevo sistema de justicia penal en marcha también se observa un deterioro en su desempeño, donde han retrocedido en sus puntajes catorce estados de la república, siendo la corrupción, la falta de transparencia, la inequidad y la falta de imparcialidad las situaciones que más laceran el sistema. Sin embargo, el uso de la justicia alternativa sigue siendo probablemente la mejor opción para que la ciudadanía acceda a la justicia, ya que mantienen los puntajes más altos en la mayoría de los estados (World Justice Project, 2022).

Gobernanza y justicia alternativa en Jalisco

La justicia alternativa tiene una larga tradición en México; sin embargo, pocas personas conocen el camino que se ha seguido para llegar a un proceso de consolidación como el que actualmente se presenta. En el año 2005, a través del artículo 18 constitucional que hace referencia a las formas alternativas de justicia, y en 2008 que les incorpora en el artículo 17.

En el artículo 17 Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de manera expresa se mencionan los mecanismos alternativos de solución de controversias para su aplicación y reparación del daño: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2023).

Según se presentó anteriormente, la justicia alternativa no se acota exclusivamente a los mecanismos alternativos de solución de controversias; sin embargo, son estos quienes se les ha potenciado en materia jurídica. Asimismo, los estándares internacionales también nos hacen referencia a ellos a través de la Convención Americana de Derechos Humanos. Históricamente, en la primera Constitución de México en 1824, Zepeda (2023) nos menciona que en el artículo 155 se hablaba de que antes de entablar un pleito primero se tenía que intentar la conciliación.

Hubo más leyes que aludieron a métodos de solución de conflictos y a principios rectores de la justicia alternativa; sin embargo, el Tratado de Libre Comercio de 1994 trae al México contemporáneo la necesidad de negociar en materia comercial con otros países las situaciones de conflicto que se pueden dar a través de métodos alternos. Actualmente este tratado ha sido renegociado y ahora conocido como TMEC y en su capítulo 31 se hace referencia a mecanismos de solución de controversias como las consultas, los buenos oficios, los medios alternativos de solución de conflictos (Cabello, 2023).

En 1997 también han sido aprobadas leyes estatales y en Jalisco se aprueban el 30 de diciembre del año 2006. El objetivo de la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco es:

Promover y regular los métodos alternos para la prevención y en su caso la solución de conflictos, la reglamentación de organismos públicos y privados que presten estos servicios, así como la actividad que desarrollan los prestadores de dichos servicios (Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, 2020).

En Jalisco la Justicia Alternativa está regulada por diferentes normas generales e instituciones. Se observa en la propia Constitución Política del Estado de Jalisco en su artículo 56, en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco en sus artículos 3 y 110, en la propia Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. Asimismo, se encuentra en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, el Código Penal para el Estado libre y soberano de Jalisco, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Estado de Jalisco, la Ley Orgánica de la Procuraduría Social del Estado de Jalisco, la Ley para la prevención y atención

de la violencia intrafamiliar del Estado de Jalisco y la Ley de ingresos del Estado, para el ejercicio fiscal (Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, 2013, p. 35).

El Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco (IJA), que pertenece al poder judicial, es quien ejecuta la Ley de Justicia Alternativa; sin embargo, tiene carácter autónomo, permitiendo que pueda realizar, revisar, validar y sancionar convenios (Ibarra, 2021). Otro de los objetivos del IJA radica en el trabajo de generar una cultura del ejercicio de los MSC para la ciudadanía y de generar más profesionales certificados como prestadores de servicios en métodos alternos.

En el último informe de actividades presentado por el Instituto de Justicia Alternativa se presentaron avances en torno a proyectos prioritarios, por ejemplo, hay un aumento del 42.8% en la apertura de expedientes de MSC con respecto al año anterior, se abrieron más salas de mediación en el módulo de Ciudad Judicial para reducir la espera para audiencias conciliatorias en juicios familiares y civiles. En el plano de relaciones con la sociedad civil, se realizaron convenios de colaboración con PROSOCIEDAD Hacer el Bien y el Laboratorio de Soluciones Colaborativas de Políticas Públicas. El número de convenios realizados asciende a 62 donde se encuentran dependencias y poderes públicos, partidos políticos y diversos centros educativos.

La vinculación con otras instituciones y organizaciones no gubernamentales responde a la necesidad de incidir en los problemas públicos y lograr una transversalidad de la cultura de la paz. México SOS es una organización nacional con capítulo en Jalisco, donde el IJA participó en sus mesas de Seguridad y Justicia para orientar la transformación de los sistemas de justicia penal, seguridad pública y penitenciario. También hubo vinculación con la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS) por medio del programa de reconstrucción del tejido social para dignificar el entorno de las viviendas, espacios públicos y dar a conocer los métodos alternos.

También existe vinculación con la Coordinación General Estratégica de Seguridad, donde se ha dado a conocer la importancia de los centros de mediación dentro de los municipios. El Arzobispado de Guadalajara es otro espacio donde se han realizado jornadas de estudio y formación sobre resolución de conflictos

y cultura de paz, así como la realización del programa estatal de cultura de paz que coordinó la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. Existen redes escolares de paz para llevar la mediación al ámbito educativo y se ha reconocido la participación en cultura de paz a diez personas del ámbito académico, activistas y del servicio público (Zepeda, 2023).

Retomando la importancia de la gobernanza como un proceso abierto para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, se fomenta la participación de actores y se hace hincapié en el proceso y no sólo en la actuación del gobierno. Desde esta óptica, la participación de actores e instituciones que fortalecen la aplicación de la justicia alternativa en Jalisco es necesaria para lograr la incidencia propuesta por parte del IJA para que los MSC se democratizen en el quehacer judicial y se apoye la construcción de cultura de paz.

Ríos (2023), señala que el IJA en su último plan anual 2023 presentó proyectos alineados al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, donde hay un cambio en el eje de seguridad pública y se habla de emprender la construcción de la paz; así como al Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco 2018-2024, siendo el eje de seguridad ciudadana, justicia y estado de derecho el primero, y el segundo, el de cultura de paz.

El eje de seguridad ciudadana, justicia y estado de derecho, tiene como objetivo fortalecer el sistema de impartición de justicia mediante la coordinación institucional entre poderes y la promoción de mecanismos alternativos. Se tiene, como estrategia, fortalecer la celebración de convenios con los sectores públicos, privado y social para la difusión y promoción de los MSC, además de ampliar los servicios que ofrece el IJA. En lo que respecta al eje transversal de cultura de paz, se tiene como objetivo sectorial el fortalecer las capacidades institucionales para incrementar la efectividad de estas y atender las violencias, además de desarrollar competencias para construir paz y atender a las víctimas y personas vulnerables. Se espera que esto disminuya los niveles de corrupción e impunidad y que se fortalezca la organización comunitaria (Plan Anual del IJA, 2023).

Asimismo, los objetivos del IJA se alinean a los del Poder Judicial y buscan abonar a ejes que están en la Planeación del Ejecutivo. El Poder Judicial tiene como objetivos estratégicos que se garantice el acceso a la justicia de forma gratuita, expedita, imparcial y completa para mantener la paz social y un estado

democrático; recuperar la confianza de la sociedad, consolidar la justicia abierta e implementar la reforma constitucional en materia de justicia laboral. De estos objetivos se desprenden diez proyectos, siendo uno de ellos el de desarrollo de los mecanismos de justicia alternativa a través de campañas de difusión sobre sus ventajas y beneficios, descentralizar servicios e implementar una justicia itinerante (Plan Anual del IJA, 2023).

El IJA también ha tenido una fuerte relación con los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, resaltando su vinculación con Guadalajara, Zapopan, Tonalá, San Pedro Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga. Se reconoce al municipio como el gobierno más cercano al pueblo y, por tanto, la relación con la ciudadanía deberá de generar mayor proximidad y fomentar un mayor acceso a la justicia para el usuario y favorecer los trayectos de desplazamiento para tener el servicio (Zepeda, 2023, p. 31).

En el marco de la cooperación, la ciudadanía tiene un papel clave en el fortalecimiento de la justicia alternativa; la participación ciudadana, al aumentar, permite una mayor apertura en el sistema judicial y la procuración de justicia a través de los MSC, como lo mencionan Gorjón y Vázquez (2015). Es el involucramiento de la ciudadanía el que permite priorizar un enfoque más ético-político que sólo jurídico-político, garantizando procesos de gobernanza

MSC, como la mediación y la conciliación, fomentan que el ciudadano esté activo en el sentido de que participa en la toma de decisiones y permite que exista un trabajo de autonomía individual, cognitiva y moral. En este sentido, el poder democratizador de los MSC permite a las y los ciudadanos defender y fortalecer valores, instituciones y procesos de diálogo que posibilitan transformar sus conflictos. La gobernanza en la justicia alternativa enmarca la oportunidad de que el ciudadano democrático vaya más allá de solucionar un conflicto, ya que permite un desarrollo de su juicio moral a través de un mejor discernimiento. Existe, por tanto, un proceso educativo en la vivencia de los MSC que fortalece la formación ciudadana y, de este modo, la gobernanza se fortalece para quienes la configuran a través de personas con conciencia, libertad, capacidad de decisión y juicio (Hernández, 2021, p. 89).

Las materias en las que se han desarrollado los MSC a través del IJA, permiten observar los espacios de mayor incidencia para el desarrollo de habilida-

des y formación en transformación de conflictos por parte de los ciudadanos. En materia familiar existe un 37.2%, 28.6% en materia civil, 19.1% en materia penal adversarial, 9.3% en asuntos comunitarios, 3.7% en materia mercantil, y un 1.3% en el sistema penal tradicional (Zepeda, 2023). Desde el Índice de Estado de Derecho del *World Justice Project* (2022) se mide si los mecanismos alternativos de solución de controversias son accesibles, eficientes, ejecutables, expeditos y libres de corrupción. En esta ejecución efectiva de los MSC encontramos una evaluación en Jalisco de .45/1.0, colocando a los mecanismos con el mayor puntaje en materia de justicia civil, pero con porcentajes por debajo de otros estados como Nuevo León con un .51, Querétaro con .51, Sonora con .51 o Zacatecas con .60. La cercanía de la ciudadanía con los MSC y la justicia alternativa aún no está consolidada en su totalidad; empero, sí hay pasos de mayor afianzamiento que en el pasado.

En materia de transparencia el Poder Judicial tiene rezagos importantes, lo cual hace que la justicia abierta tome un papel más activo. En el caso de la justicia alternativa en Jalisco, el IJA es un órgano autónomo, pero forma parte del Poder Judicial al cual debe apegarse al principio de transparencia, legalidad y máxima publicidad. En el informe de actividades de 2022 se da cuenta de un total de 281 solicitudes de información recibidas por parte de los ciudadanos, siendo 231 por la Plataforma Nacional de Transparencia y 50 por correo electrónico; también, se atendieron 26 recursos de revisión por parte de los ciudadanos y se ha mantenido una vinculación continua con el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) para garantizar el derecho a la transparencia y protección de datos personales (Zepeda, 2023).

El Instituto también ha generado un mecanismo para evaluar la satisfacción ciudadana con respecto al servicio otorgado. La encuesta denominada Encuesta de Satisfacción de Usuarios de MÉTODOS (ESUM-IJA) pregunta sobre la atención del personal, el desempeño del facilitador y el tiempo de duración del proceso (Zepeda, 2023). Si bien su calificación promedio es muy alta (cercana al 100), valdría la pena revisar si hacer este tipo de encuestas con una organización no gubernamental o empresa consultora permite tener información más precisa y sin riesgos a estar sesgada, manteniendo la neutralidad en todo momento.

El trabajo realizado por el IJA en materia de vinculación, cooperación y transparencia para generar una justicia abierta le ha permitido ser reconocido tanto a nivel estatal como nacional. La democratización de la justicia alternativa es resultado de un trabajo de más de diez años del Instituto en Jalisco y existen procesos de gobernanza que dan cuenta de la relación directa entre diversos actores para el logro de sus políticas y objetivos propuestos. No obstante, la vinculación con otros órdenes de gobierno e instancias gubernamentales presentan conflictos que van desde los recursos para el propio Instituto, el poder de partidos políticos y el apoyo gubernamental para mantener continuidad con el proyecto que inicio hace cuatro con su actual director, o la relación con otras secretarías que también trabajan en la construcción de paz.

Conclusiones

La gobernanza permite mejorar los procesos en la toma de decisiones, la formulación, puesta en marcha y evaluación de la política pública a través de una coordinación asimétrica entre instituciones y actores gubernamentales, de las organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas y organismos económicos, entre otros.

Durante muchos años la gobernanza se centraba exclusivamente en la administración pública y su vinculación con otros actores; sin embargo, existen otros ámbitos importantes como el de la justicia que también pueden ser analizados desde el prisma de gobernanza. En ese sentido, los actuales estudios llevan al concepto de justicia abierta como un concepto clave para reconocer la importancia de los actores clave en el ámbito de la justicia, nuevas formas de impartirla y de generar alianzas estratégicas para contribuir a la construcción de sociedades más democráticas y pacíficas.

La justicia abierta está conformada en tres claves prioritarias, la participación de actores diversos (políticos, civiles, entre tribunales, jueces y ciudadanos), la colaboración donde la ciudadanía tiene un papel fundamental para que el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales sea exitoso y se refuerce la impartición de justicia en ánimo de favorecer a la sociedad y, por último, la transparencia que permite que exista publicidad, legitimidad y rendición de cuentas, necesarias para mejorar la calidad de la justicia. En este sentido, la justicia alternativa, a

través de sus instituciones como el IJA y la aplicación de los MSC, permiten generar un marco de gobernanza y gobierno abierto más sólido capaz de fomentar una justicia cercana, incluyente y expedita.

Los últimos índices sobre estado de derecho, el buen vivir y de democracia presentan una radiografía sobre la efectividad de las instituciones de justicia y el involucramiento ciudadano. La justicia alternativa en México lleva un proceso de consolidación en cada estado de la república, este a su vez es desigual y se vincula directamente a la fortaleza de órganos rectores de la justicia alternativa, las leyes, la construcción de una cultura de paz y la relación con otros actores. Jalisco no se encuentra en los primeros lugares en consolidación de la justicia alternativa, empero, sí ha logrado avances sustanciales en términos de aplicación de los MSC, establecimiento de centros de mediación públicos y privados en la mayor parte de los municipios y una apuesta a la formación de prestadores de servicios en métodos alternos.

Los beneficios que experimenta la ciudadanía al utilizar los MSC como herramientas de transformación de conflictos interpersonales, comunitarios, laborales, familiares, civiles y penales, permiten que el principal actor del proceso sea la persona ciudadana que tiene el poder de agencia para decidir acerca de cómo quiere lograr un acuerdo. Asimismo, no sería posible lograr acercar la justicia alternativa sin el apoyo de otras instituciones y organismos que permiten vincularla a la sociedad. La transparencia de las instituciones como el IJA y de otras instituciones que promueven la cultura de paz y la justicia alternativa se convierte en pieza clave para legitimar los procesos y convencer a la ciudadanía de sus beneficios.

Aún son pocos los estudios sobre gobernanza, justicia abierta y justicia alternativa en México, lo que nos invita a seguir reconociendo nuevas formas en el hacer justicia que sean disruptivas ante la necesidad de acercarla a la ciudadanía de una manera eficaz.

Referencias

Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Borde Jurídico. (4 de febrero de 2015). *¿Por qué la Corte y por qué Justicia Abierta?* [archivo de video]. YouTube. <https://youtu.be/DopJmTOcRPA>
- Cabello Tijerina, P. A. (2023). *Tratado de Justicia Alternativa. Una guía de pacificación social*. 2ª. Edición corregida y aumentada. Tirant lo Blanch. <https://www-tirantonline-com-mx.ezproxy.iteso.mx/cloudLibrary/ebook/info/9788411305761>
- Cervantes, A. (2023). “Gobierno abierto y transparencia gubernamental: una perspectiva desde los gobiernos municipales de México”. *Encrucijada*, Revista Electrónica del Centro del Centro de estudios en Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México. 43º número enero-abril 2023. Disponible en: <http://investigacion.politicas.unam.mx/encrucijadaCE-AP/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 17. 5 de febrero 1917, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cuéllar Vázquez, A. (2018). *La justicia alternativa Una mirada sociológica a la justicia restaurativa*. Tirant lo Blanch. <https://www-tirantonline-com-mx.ezproxy.iteso.mx/cloudLibrary/ebook/info/9788417508289>
- Gorjón, F. y Vázquez, R. (2015). “Métodos alternos de solución de conflictos y su protagonismo en el nuevo contexto legal mexicano, retos y perspectivas”. En *Retos y Perspectivas de los MASC en México* (p. 9). Tirant lo Blanch. <https://www-tirantonline-com-mx.ezproxy.iteso.mx/cloudLibrary/ebook/info/9788490866139>
- Gorrochategui, N. (2019). *Gobernanza moderna: teoría y aplicaciones*. Eudeba. <https://elibro-net.ezproxy.iteso.mx/es/lc/iteso/titulos/153588>
- Hernández Legorreta, C. (Coord.), Zapata Jiménez, M. A. (Coord.) & Toache García, S. D. C. (Col.). (2021). *La transdisciplina: propuestas para el estudio de la gobernanza*. Editorial Parmenia, Universidad La Salle México. <https://elibro-net.ezproxy.iteso.mx/es/lc/iteso/titulos/183455>
- Hernández, C. (2021). “Crisis del Estado moderno, gobernanza y ciudadanía”. En Hernández Legorreta, C. (Coord.), Zapata Jiménez, M. A. (Coord.) y Toache García, S. D. C. (Col.) *La transdisciplina: propuestas para el estudio de la gobernanza*. Ciudad de México, Editorial Parmenia, Universidad La

- Salle México. Recuperado de <https://elibro-net.ezproxy.iteso.mx/es/ereader/iteso/183455?page=22>.
- Ibarra, J. (2021). Prólogo. En *Justicia Alternativa en Jalisco. Compendio Normativo Legislación, Convenciones, Tratados Internacionales, Reglamentos, Tesis Jurisprudenciales y Aisladas*. México. Secretaría General de Gobierno.
- INAI (n. d.). *Justicia Abierta*. Recuperado el 1 de julio de 2023. Disponible en https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=8169
- Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco (2013). “Extracto de normas, preceptos legales y reformas legislativas relativas a la justicia alternativa para el estado de Jalisco”. En *Justicia Alternativa en Jalisco, Marco Normativo. Compendio, Extracto de Normas Generales, Preceptos y Reformas Legislativas relativas a la Justicia Alternativa en el Estado de Jalisco*. Dirección de Publicaciones del Gobierno de Jalisco. México. Disponible en: https://www.udgvirtual.udg.mx/sites/default/files/marco-normativo-justicia-alternativa-en-jalisco_1.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020*, México. INEGI.
- Jiménez-Gómez, C. (2017). “Hacia el Estado abierto justicia abierta en América Latina y el Caribe”. En Naser, A., Ramírez-Alujas, A. y Rosales, D. (Editores). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4686-desde-el-gobierno-abierto-al-estado-abierto-en-america-latina-y-el-caribe>
- Sacramento, J. & Chagoyán L. (2022). *Radiografía del acceso a la justicia en México*. Tirant lo Blanch. <https://www.tirantonline-com-mx.ezproxy.iteso.mx/cloudLibrary/ebook/info/9788411303576>
- Mexicanos contra la corrupción y la impunidad (2020). Disponible en <https://contralacorrupcion.mx/>
- Justicia Abierta: un desafío para la gobernanza democrática*. (n. d.). Cepal.org. Recuperado el 1 de julio de 2023, Disponible en <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/discusion/justicia-abierta-un-desafio-para-la-gobernanza-democratica>

- Mayntz, R. “Nuevos desafíos de la Teoría de la Gobernanza”, en Cerrillo I Martínez, A. (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. Disponible en: <http://vlex.com/source/gobernanza-hoy-10-textos-referencia-6617>.
- Novoa, A. (2021). “Perspectivas teóricas sobre la gobernanza: límites y desafíos”. En. Hernández Legorreta, C. (Coord.), Zapata Jiménez, M. A. (Coord.) y Toache García, S. D. C. (Col.) *La transdisciplina: propuestas para el estudio de la gobernanza*. Ciudad de México, Editorial Parmenia, Universidad La Salle México. Recuperado de <https://elibro-net.ezproxy.iteso.mx/es/ereader/iteso/183455?page=90>.
- OECD (2020) “Executive summary”, en *How’s Life? 2020, Measuring Well-being*. OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/ea714361-en>
- Plan Anual 2023* (2023). Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. Disponible en: <https://ija.gob.mx/cms-data/depot/hipwig/Plan-Anual-del-IJA-2023-.pdf>
- Plan Anual del IJA*, (2023). Instituto de Justicia Alternativa. Disponible en: <https://ija.gob.mx/cms-data/depot/hipwig/Plan-Anual-del-IJA-2023-.pdf>
- Ríos, G. (2023). *Avances y desafíos en la construcción de paz en Jalisco. Análisis Plural*, (4). Disponible en: <https://analisisplural.iteso.mx/index.php/ap/article/view/71/93>
- Rojas, A. (2022). *El acceso a la Justicia en el imaginario colectivo*.
- Saavedra M. (2022). “La Gobernanza de la justicia políticas públicas para una utopía jurídica interactiva” en *Revista Jurídica Derecho*, 11(17), 65-96. Recuperado en 01 de julio de 2023, de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102022000200005&lng=es&tlng=es.
- The Economist Intelligence Unit Limited* (2023). *Democracy Index 2022 Frontline democracy and the battle for Ukraine*. Disponible en: https://mkto-ab220141.com/NzUzLVJJUS00MzgAAAGMrf13nkLvTQeG-Q1A9MB8hhNxXS0T7pwOqOFqPoyEKs8AtzACUv8gPd8qos5R8d28H-tP_nuYY=
- World Justice Project (2022). *Índice de Estado de Derecho en México 2021-2022*. Disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico/>

- World Justice Project México (2018). *La nueva justicia penal en México. Avances palpables y retos persistentes*. Disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/la-nueva-justicia-penal-en-mexico/>
- Zepeda, G. (2023) 4° *Informe de resultados 2022*. Instituto de Justicia Alternativa. Disponible en: <https://ija.gob.mx/cms-data/depot/hipwig/Informe-de-Actividades-del-2022.pdf>
- Zepeda, G. (2023) *Catorce siglos de justicia alternativa en una nuez. La tradición hispano-mexicana*. En Zepeda Lecuona, G. R., & Especiano Roa, O. Z. Primer anuario de justicia alternativa (p. 23). Tirant lo Blanch. <https://www-tirantonline-com-mx.ezproxy.iteso.mx/cloudLibrary/ebook/info/9788411476805>

El Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco: una gobernanza permanente

*Nancy García Vázquez
Gabriel Alejandro Corona Ojeda*

Introducción

En este capítulo analizamos la experiencia del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. Nuestro trabajo intenta mostrar cómo el SEAJAL se articuló bajo un esquema muy dinámico de gobernanza, el cual se mantiene en su lógica funcional hasta el día de hoy.

Podría calificarse como poco realista señalar que todos los sistemas estatales anticorrupción del país operan bajo un esquema de gobernanza. Sin embargo, la experiencia de Jalisco da cuenta de una gran participación de los sectores no gubernamentales. Pero también da cuenta de cómo desde el propio SEAJAL se han desarrollado instrumentos para lograr una gestión incluyente.

El capítulo consta de seis apartados. Primero se presenta una discusión teórica acerca de cómo la corrupción puede ser analizada a partir de una lógica sistémica, ello con el propósito de entender las bases para la creación de los sistemas mexicanos. En la segunda parte, también se presenta una discusión en la cual se subraya cómo el enfoque anticorrupción está profundamente vinculado con el de gobernanza. En la tercera parte, hacemos una breve reseña histórica del desarrollo del SEAJAL. En la cuarta parte, analizamos los determinantes institucionales del proceso de elaboración de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco. En la quinta parte presentamos la experiencia para la construcción de las Estrategias y Líneas de Acción de los Programas MI-PEAJAL. Finalmente, en la sexta parte presentamos nuestras conclusiones.

Hasta ahora, la mayor parte de los trabajos que analizan las experiencias de los sistemas anticorrupción se centran en su origen y estructura. La principal aportación de este capítulo es el análisis de los insumos que se han generado desde 2017 y hasta la fecha y que tienen que ver más con la manera en que el sistema trabaja en modo de gobernanza. Estos insumos comienzan con una larga ruta para establecer el diseño de la Política Estatal Anticorrupción (Peajal) y culminan con la planeación y puesta en marcha de los Programas Anticorrupción (Mi-Peajal) que serán obligatorios para todos los entes públicos de Jalisco.

La corrupción como sistema

La mayoría de los enfoques teóricos asumen una visión individualista de la corrupción. Así, existen definiciones donde se parte de la corrupción como una conducta individual. Por ejemplo, Nye (1967) precisa que la corrupción es un comportamiento que se desvía de los deberes formales de un rol público, debido a la obtención de ciertas ganancias o de un estatus (personal, familiar, privado (p. 149); Ackerman (2008), la define como la apropiación de lo público para beneficio privados. Khan, Andreoni y Roy (2016) añaden que la corrupción involucra conductas que implican diferentes tipos de violaciones a la legalidad cometidas por la burocracia, los políticos y los empresarios, dando como resultado el mal uso del poder para beneficios privados.

Sin embargo, hay un conjunto de trabajos más recientes que enfatizan que la corrupción es un sistema. Beyerle (2014) señala que el sistema facilita que el poder público sea apropiado para beneficios privados, colectivos o políticos. En ese sentido, la corrupción involucra un conjunto de relaciones –algunas evidentes, otras ocultas– en las que los intereses creados pueden operar verticalmente al interior de una institución, o bien pueden operar de manera horizontal a través de las esferas política, social y económica, dice. Bajo esta lógica, la corrupción es vista como un problema de coordinación en tanto que pueden existir reglas no escritas (instituciones informales), que terminan por imponer una nueva lógica a las reglas escritas (instituciones formales) (Berninghaus *et al.* 2013).

A partir de estos modelos se han desarrollado estrategias y políticas para el control de la corrupción. De manera consecuente, estas estrategias parten del supuesto de que las instituciones deben generar incentivos para promover conduc-

tas deseables (integridad, ética, imparcialidad, transparencia, honestidad, etcétera) e inhibir las conductas no deseables (abuso de poder, tráfico de influencias, clientelismo, nepotismo, entre otras).

Khan, Andreoni y Roy (2016) refieren que las estrategias anticorrupción convencionales han intentado atacar la corrupción mejorando el comportamiento, a través de reforzar el cumplimiento de las normas en todos los ámbitos y, en particular, las que regulan a los funcionarios públicos.

Precisamente, en este trabajo nos interesa enfatizar las estrategias anticorrupción con un enfoque sistémico. Así, Hollyer (2012) señala que, en una lógica sistémica, la corrupción es un problema multicausal y muchos de sus efectos suceden más allá del alcance directo del Estado. En ese sentido, Hollyer señala que las iniciativas anticorrupción buscan alterar las conductas en sus incentivos y los beneficios esperados y al mismo tiempo deben incrementar la probabilidad de detección.

Ballesteros (2014), ha señalado que la corrupción es estructural. Esto es, que es “una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía”. Dado que la corrupción es una estructura, ésta puede evolucionar a lo largo del tiempo y arraigarse de modo de que “opera como un sistema altamente sofisticado, que en su seno integra de forma orgánica a los subsistemas económico, legal, social, administrativo y político”. Esto explicaría porqué más allá de la forma individualista de la corrupción, en la cual la apropiación de lo público beneficia a unos cuantos, hay un efecto social perverso con efectos micro y macroeconómicos de largo plazo.

A partir de esta comprensión sistémica de la corrupción, las perspectivas anticorrupción procurarán controlar todos los eslabones de la cadena causal. Las organizaciones internacionales también han desplazado sus esfuerzos hacia una visión sistémica por encima de la modificación de conductas individuales.

Anticorrupción y gobernanza

En esta sección, ponemos énfasis en cómo la visión sistémica de la corrupción ha hecho sinergia con dos enfoques complementarios: anticorrupción y gober-

nanza. Como señalamos anteriormente, ambos enfoques son promovidos con mayor recurrencia por organizaciones internacionales.

Particularmente, el Sistema Nacional de Integridad (NIS) de Transparencia Internacional ha subrayado la naturaleza sistémica de la corrupción y ha advertido que su combate “requiere una estrategia holística y sistémica”.

Transparencia Internacional señala que una estrategia anticorrupción exitosa se basa en la participación multiactor, incorporando al gobierno, la sociedad civil y otros actores de la gobernanza, “ya que requiere tanto la voluntad política, así como presión cívica para una mayor transparencia y responsabilidad”.

El enfoque de gobernanza, tal y como señala Rhodes (1997) postula el “cambio de sentido del gobierno, un nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad”, entendido como la interacción entre actores corporativos autónomos y por organizaciones.

En ese sentido, es un “concepto posgubernamental más que antigubernamental de gobernar y quiere significar *un nuevo proceso directivo*, en tanto la definición y efectuación de los objetivos sociales es resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad, que no es dominado por gobierno y que, por ello, tampoco puede ser en modo de mando y control, dada la independencia política de los actores sociales y su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen y de los que el gobierno carece”. (Aguilar, 2010).

La gobernanza reconoce que el gobierno es un agente necesario pero insuficiente, el cual no excluye a la gobernabilidad, más bien esta es un prerrequisito básico para que ocurra la gobernanza: “...un gobierno experto y competente, sin incoherencias y deficiencias en su organización y operación, financieramente robusto, legalmente impecable y administrativamente eficiente” (Aguilar, 2010). Más aún, el nuevo modo de gobernar en gobernanza orienta la administración pública en un sistema “plural, interactivo y asociado, en red” (Aguilar, 2010) cuyas características podrían sintetizarse en:

1. Carece de sentido una escala jerárquica y una delimitación incontestable de los ámbitos de poder;
2. Gobernar es una combinación de procedimientos en la que hay confianza, cooperación y mercado; y

3. Los procesos están por encima de las estructuras (Innerarity, 2006).

Coliman (2003) ya había señalado que la cooperación y la colaboración son los mecanismos básicos de intercambio entre los actores involucrados en la implementación de las políticas públicas basadas en modo de gobernanza. Más precisamente, introdujo el significado de “cogobernanza”, enfatizando el aspecto de “coparticipación”.

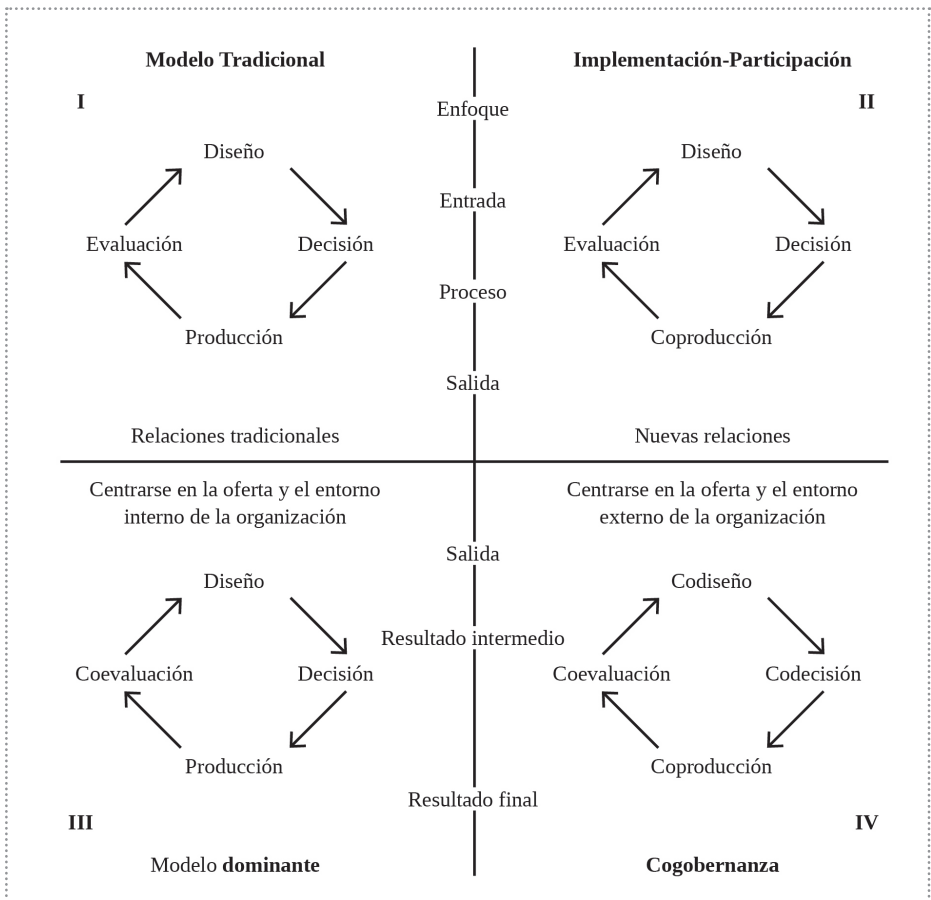
La coparticipación refiere a las interacciones y a la simetría del poder de decisión entre los actores que interactúan en el proceso de gobernanza a nivel de sistema según Manfredi y Maffe (2006). Esas interacciones, como señala Kooiman, son: confianza y adaptación recíproca; la búsqueda de objetivos comunes; la definición clara de insumos, riesgos y mecanismos de compensación, junto con el reparto de autoridad y responsabilidades.

Por su parte, la coproducción redefine la relación entre los servicios públicos y los ciudadanos en el sentido de abandonar la dependencia en favor de una nueva relación mutua. En ese contexto, los ciudadanos son vistos como parte del sistema y como beneficiarios. Lo relevante es que los ciudadanos participan activamente en la configuración de decisiones y resultados, junto con profesionales y directivos.

De acuerdo con Popescu (2016) en la coparticipación, hay cuatro etapas: co-diseño, codecisión, coproducción y coevaluación. Estas etapas sólo son posibles si hay una orientación externa y abierta, combinada con un enfoque en productos y resultados. Precisamente de este autor retomamos el esquema de gobernanza (Figura 1).

El diagrama expresa con claridad cómo la gobernanza es una nueva manera de llevar a cabo los mismos procesos de diseño, decisión, producción y evaluación de las políticas o los servicios públicos. La principal transformación sucede en el establecimiento de relaciones nuevas que viene del entorno externo y que se integran al proceso de política pública.

Figura 1.
Modelo de co-participación en gobernanza.



Fuente: tomado de Popescu (2016).

El Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco: breve historia

El desarrollo de las acciones anticorrupción que se han experimentado en México tienen su origen en la incidencia de las agencias internacionales. Esto ha generado al menos dos cosas. Primera, que las acciones anticorrupción efectivamente se justifican en el contexto de nuevas reformas a la administración

pública. Segundo, en este paquete de reformas se introdujeron criterios de gobernanza que reforzaran a la rendición de cuentas, el control de la corrupción, la transparencia y el acceso a la información.

En ese contexto, en 1996 México firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos. Más tarde, en el año 2001, nuestro país también adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (ME-SICIC). Posteriormente, en el año 2003, en la ciudad de Mérida, Yucatán, se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, instrumento internacional que hoy es predominante para el desarrollo de capacidades institucionales contra la corrupción.

Precisamente, en esta última Convención, en los artículos 5 y 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se señala que los países deben aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad, además que señala la necesidad de tener órganos encargados de prevenir la corrupción mediante la aplicación de políticas y la difusión de conocimientos en la materia.

En el 2015, se propuso un modelo de control de la corrupción a partir de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Dicho modelo parte de un diagnóstico en el que, frente a la fragmentación de las instancias encargadas del control de la corrupción, la rendición de cuentas, la transparencia y la impartición de justicia, se debían articular esfuerzos conjuntos hacia una dirección. Así, la ley señala que el SNA “es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

En términos de gobernanza, lo relevante de esta estructura es que pone en el centro de la coordinación a la ciudadanía a través de la figura del Comité de Participación Ciudadana, que es un cuerpo colegiado de personas designadas con base en su experiencia en distintas materias relacionadas. García (2022) señala que “para el SNA, la existencia del CPC implica otorgar a la ciudadanía el protagonismo del combate a la corrupción. La propia Ley del SNA, establece

que sus alcances no sólo están en el diseño institucional del sistema federal, sino también de los sistemas subnacionales o locales”.

Justamente, la experiencia del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco en su integración ha estado muy apegada al diseño institucional establecido en la LGSNA, pero además con una fuerte participación de los sectores académico, social y empresarial.

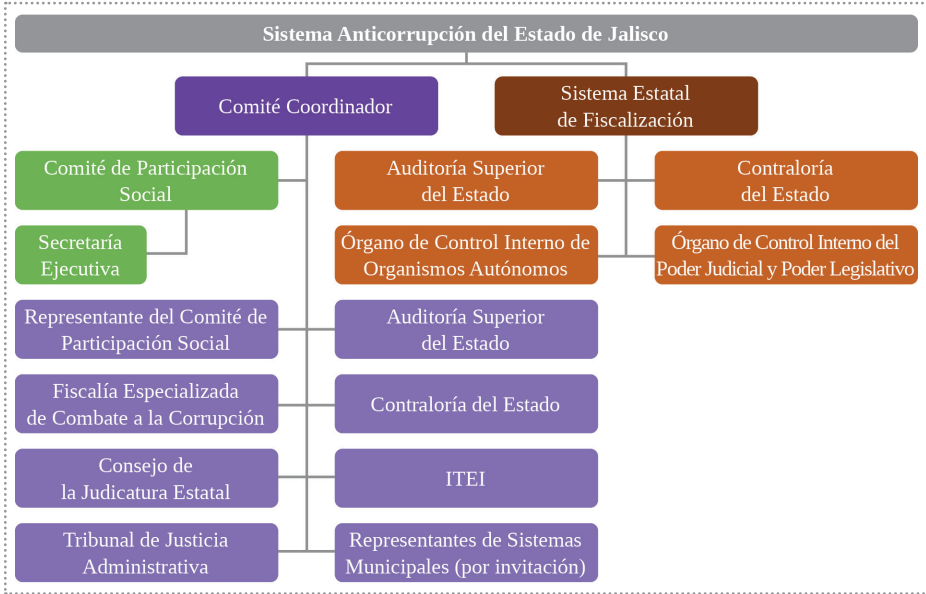
Durante la primera mitad de 2017, se inició el proceso de análisis y diálogo entre actores gubernamentales y no gubernamentales al instalarse las Mesas de las Comisión Interinstitucional para la implementación del Sistema Anticorrupción, así como una Mesa de Gobernanza con el Poder Legislativo del Estado de Jalisco. En estas mesas participaron actores como ¡Tómala!, Universidad de Guadalajara (UdeG), Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), Universidad del Valle de Atemajac (Univa), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Coparmex, Consejo Económico y Social de Jalisco (Cesjal), Jalisco Cómo Vamos, Congreso Ciudadano, Federación de Escuelas Particulares de Occidente, G10 x Jalisco, El Colegio de Jalisco, Universidad Enrique Díaz de León (UEDL), Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Guadalajara, Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ), Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara (Canaco), Consejo Mexicano de Comercio Exterior de Occidente (Comce), Apoyo a Víctimas de Violencia Vial y Profesionales por la Ética (Alonso, 2019).

Posteriormente, el 18 julio del 2017, se aprobó la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (LSEAJAL), la cual integró las instancias de gobierno competentes en materia de prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción. El 26 de julio del mismo año se emitió la Convocatoria Pública para la selección de los integrantes de la Comisión de Selección. La Comisión es la instancia responsable de elegir a los integrantes del Comité de Participación Social (CPS). El 1 de noviembre, se tomó protesta a las y los cinco primeros integrantes del CPS.

Posteriormente, tras la integración del CPS, se aprobaron los nombramientos de los titulares de la Auditoría Superior de Jalisco, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción y la Secretaría Ejecutiva del SEAJAL. Con estos nom-

bramientos, se completó la estructura del Sistema Estatal Anticorrupción, cuya integración quedó de la siguiente forma:

Figura 2.
Estructura del SEAJAL.



El CPS ha mantenido el trabajo en modo de gobernanza. Es el único sistema estatal que tiene dos redes de participación: la Red de Mujeres Anticorrupción, REMA, y Red Anticorrupción de Participación Social, RAPS. Asimismo, ha establecido alianzas estratégicas con asociaciones feministas y organizaciones sociales. El resto de los integrantes del Comité Coordinador ha promovido alianzas con agencias internacionales como USAID, ONUDC, PNUD, COST, la Embajada Británica, la Alianza para el Gobierno Abierto, entre muchas otras.

Actualmente, Jalisco está entre las 12 entidades que “reflejan un avance en acciones de prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción”, según el *Informe sobre el combate a la corrupción en México 2021*, presentado por el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC).

El informe evalúa si los sistemas ya están trabajando de manera articulada para inhibir y sancionar las faltas administrativas y los delitos de corrupción. En este análisis se revisan las partes de los Sistemas Estatales Anticorrupción: Comités Coordinadores, Comités de Participación Ciudadana, Órganos de Gobierno y Secretarías Ejecutivas.

De acuerdo con el informe, el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJAL) utiliza los instrumentos de planeación como auténticos “documentos guía de las actividades del año”; esto es, no son planes que se guarden en el cajón. También destaca que el SEAJAL tuvo un índice de cumplimiento de 87.79% de su Programa Anual de Trabajo 2021. El ítem “Labor del Comité de Participación Social” fue uno de los mejor evaluados a nivel subnacional.

El informe evidencia que los avances del SEAJAL están orientados a reducir las conductas perniciosas en la función pública. Así se reconoce que en Jalisco existe un esfuerzo constante por institucionalizar el complejo entramado del SEAJAL.

Finalmente, hay que señalar que el SEAJAL está entrando al reto más importante desde su establecimiento: concretar las políticas anticorrupción a través de programas y acciones articuladas con todos los entes públicos locales.

Determinantes institucionales del proceso de elaboración de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco

En este apartado, hacemos una selección de acciones que permitieron la elaboración de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (PEAJAL) y el diseño de su estrategia de implementación. Aquí sostenemos que estas acciones forman parte de un proceso de gobernanza que se estructuró tanto institucional como técnicamente (Aguilar, 2010).

Dicho proceso contempló, desde su origen, la adopción de un modelo de gobernanza, ponderando sobre todo la coparticipación y la cocreación. Esto toda vez que, durante la elaboración de dichos instrumentos, se reafirmaron los valores colectivos de la sociedad y se racionalizaron los medios a utilizar para alcanzar los objetivos deseables mediante una intervención pública. En su sentido más amplio, la PEAJAL y su estrategia de implementación, incorporan

elementos de carácter político, social y técnico que buscan atender efectiva y suficientemente el problema público de la corrupción.

Precisamente, en el tema de la coparticipación, el diseño institucional del sistema anticorrupción en México es innovador al incorporar de manera activa la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

En efecto, los sistemas anticorrupción en México y en particular el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, tienen como piedra angular para su funcionamiento una instancia ciudadana en donde sus integrantes (cinco en total) tienen responsabilidades públicas tales como: 1) presidir el órgano colegiado rector del Sistema el Comité Coordinador una tarea con un componente político importante, 2) incidir en el diseño de políticas y programas anticorrupción a través de la Comisión Ejecutiva, órgano técnico de apoyo de la Secretaría Ejecutiva y 3) ser la instancia de vinculación con la sociedad civil, academia y sector empresarial en materia anticorrupción.

Para el proceso de elaboración de la PEAJAL y su estrategia de implementación, el diseño institucional del SEAJAL fortaleció el proceso de gobernanza mediante el cual se dio origen a los instrumentos rectores anticorrupción de Jalisco. En efecto, al contar con un sustento institucional en donde el trabajo del SEAJAL parte de las decisiones derivadas de órganos colegiados tales como el Comité Coordinador, la Comisión Ejecutiva y el Comité de Participación Social (CPS), en donde el principio fundamental es la coordinación, se tiene que la PEAJAL y su estrategia de implementación fueron parte de proceso deliberativo y de entendimiento tanto al interior del SEAJAL como al exterior.

El punto de partida fue en julio de 2019, cuando en Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva se aprobó mediante el Acuerdo A.CE.2019.8 el proceso para la elaboración de la PEAJAL. Esto con el objetivo de contar con un instrumento sistemático de coordinación que fuera dirigido por la Secretaría Ejecutiva del SEAJAL con la participación de los diversos actores públicos y sociales. De ahí que el proceso de gobernanza para la elaboración de la PEAJAL contó con cuatro etapas principales: 1) preparación estratégica de la PEAJAL, 2) investigación y análisis de datos, 3) consulta pública estatal y 4) aprobación de la PEAJAL.

Preparación estratégica: a finales de 2019 e inicios de 2020, se realizaron ocho actividades para desarrollar capacidades tanto del personal de la Secretaría

Ejecutiva, como de la Comisión Ejecutiva e integrantes del Comité Coordinador (PEAJAL, 2020). En particular, dos de las ocho actividades¹ se caracterizan por la descentralización del poder público, ya que los actores o autoridades dejaron de ser el actor dominante para transitar a un espacio de deliberación, cooperación, coproducción y corresponsabilidad. Dicho en otras palabras, existieron un conjunto de actividades, las cuales –bajo la clave de gobernanza– dotaron de mayores capacidades técnicas y estratégicas a las personas involucradas en el diseño de la PEAJAL.

Tabla 1.
Actividades en clave de gobernanza.

Actividad	Actores	Clave gobernanza
1. Panel de especialistas para la metodología de elaboración de la PEAJAL.	a. Profesores-investigadores del ITESO, UDG, COLJAL y CIDE. b. Integrantes de organizaciones de la sociedad civil. c. Funcionarios públicos nacionales (SESNA) y locales (SPPC). d. Integrantes del CPS Jalisco e. Personal de la Secretaría Ejecutiva.	Codiseño. Coparticipación.
2. Aprobación de la metodología de la PEAJAL.	Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva.	Codecisión.

Fuente: Elaboración propia

¹ Para revisar el conjunto de las ocho actividades a las que se hace referencia consultar (pp.12-14): https://seajal.org/wp-content/uploads/2023/06/PEAJAL_aprobada.pdf

Como puede observarse en la Tabla 1, existieron varios espacios de interacción entre actores públicos y sociales, en donde, según la naturaleza de la actividad, los roles entre los participantes eran complementarios y/o recíprocos. Por ejemplo, en el panel de especialistas existió un diálogo horizontal entre los actores participantes en donde se sentaron las bases metodológicas del diseño de la PEAJAL y donde los vínculos establecidos durante las dinámicas de interacción detonaron la incidencia social en el proceso de diseño de la PEAJAL. Las pautas metodológicas que derivaron del panel con expertos permearon hacia actividades específicas de las etapas de la elaboración de la PEAJAL como: la Consulta Ciudadana Electrónica, el Taller de Inteligencia Colectiva y la conformación de un Consejo Consultivo.

Por lo anterior, una vez que se sistematizó la información y resultados del panel por parte de la Secretaría Ejecutiva, se incorporaron los elementos técnicos y estratégicos para su presentación y aprobación de la Comisión Ejecutiva. La aprobación es una acción que en el fondo habla del reconocimiento de un proceso de gobernanza que, como un estilo de gobierno asociativo y corresponsable, dotó de legitimidad a la acción pública al ser una decisión compartida.

Investigación y análisis de datos: como parte de la estructura técnica de la gobernanza y con la intención de sustentar los acuerdos de convivencia, establecer los objetivos e identificar capacidades para lograr los fines y metas establecidos en la política anticorrupción, se revisaron 193 fuentes de información, se analizaron 44 bases de datos y se estudiaron 36 ordenamientos jurídicos² cuyas disposiciones administrativas incidían en materia anticorrupción, tanto en el orden estatal como municipal. Esto como sustantiva de la elaboración del diagnóstico de la PEAJAL por parte de la Secretaría Ejecutiva.

Consulta Pública Estatal: el año 2020 será recordado a nivel mundial por la pandemia causada por el Covid-19 y el confinamiento que trajo consigo durante un periodo prolongado de tiempo. Este hito impactó directamente en el proceso

² Para consultar las fuentes de información, bases de datos y ordenamientos jurídicos, se recomienda revisar la bibliografía de la PEAJAL así como los micrositos denominados *corrupteca* y *normateca* habilitados en el sitio web del SEAJAL: <https://seajal.org/biblioteca-digital/>

de elaboración de la PEAJAL y, la metodología que había sido previamente aprobada tuvo que ajustarse a la coyuntura social del momento. La irrupción de la virtualidad como un esquema de trabajo remoto pero inclusivo, fue la principal característica que permeó dos instrumentos que formaron parte de la Consulta Pública Estatal: 1) la e-consulta y 2) el Taller de Inteligencia Colectiva (TIC).

En un principio la consulta pública diseñada, en el marco de la elaboración de la PEAJAL, tenía proyectado abarcar territorialmente las doce regiones administrativas de Jalisco con el objetivo de conocer, por parte de la ciudadanía en general, aspectos sensibles sobre el problema público de la corrupción. Sin embargo, ante la coyuntura del momento, la consulta pública evolucionó para adaptarse y se transformó en la e-consulta. El protocolo de la e-consulta y el instrumento utilizado para recabar la opinión de los ciudadanos jaliscienses fue elaborado por la Secretaría Ejecutiva para posteriormente abrir un periodo de revisión, enriquecimiento y pilotaje a cargo de integrantes de los Grupos de Apoyo Técnico³ de la SESAJ, integrantes de la Comisión Ejecutiva y por el Observatorio Ciudadano Jalisco Cómo Vamos. Una vez afinado el instrumento, fue aplicado vía electrónica teniendo como resultados el registro de 114 de los 125 municipios de Jalisco y más de 3500 encuestas capturadas⁴.

En tanto, el TIC fue un ejercicio que constó de cinco sesiones virtuales de trabajo en donde existieron dos momentos claramente definidos. El primer momento caracterizado por la codiseño y coproducción de los integrantes del Comité Coordinador ya que, por medio de las personas responsables de planeación, seguimiento y evaluación de las instituciones que conforman el Comité Coordinador, se trabajó durante cuatro sesiones para definir objetivos generales y específicos de la PEAJAL, acciones anticorrupción, líderes de acciones, priorización y distribución de acciones anticorrupción y temporalidad de implementación.

³ Los Grupos de Apoyo Técnico (GAT) tienen como objetivo propiciar espacios de colaboración entre la Secretaría Ejecutiva y especialistas para la generación de estrategias, aportación de recursos didácticos y realización de investigación aplicada en materia anticorrupción. Para mayor información consultar: <https://seajal.org/sesaj/grupos-de-apoyo-tecnico/>

⁴ Para consultar detalles de los resultados de la e-consulta, visitar el sitio: https://seajal.org/wp-content/uploads/2023/06/Resultados_consulta_ciudadana.pdf

En resumen, este primer momento del TIC pertenece al diseño del núcleo duro de la PEAJAL en donde la participación activa de los integrantes del Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, sentaron las bases para abrir un diálogo de alto nivel con actores públicos socialmente relevantes en Jalisco.

En efecto, para la quinta sesión de trabajo del TIC se convocó a once especialistas de talla internacional, nacional y local⁵ para conformar el Consejo Consultivo de la PEAJAL y con esto sostener diálogos de alto nivel con integrantes del Comité Coordinador, el Comité de Participación Social y la Comisión Ejecutiva. El diálogo con los especialistas estuvo en torno a las causas identificadas en el árbol de problemas, las acciones anticorrupción, líderes de implementación y los resultados de la e-consulta, esto con el objetivo de validar el trabajo de sistematización y análisis hecho previamente por la Secretaría Ejecutiva, así como incorporar elementos técnicos adicionales para fortalecer el diseño de la PEAJAL.

Los instrumentos de la Consulta Pública Estatal, a la luz de los procesos de gobernanza internos y externos, implicaron el empoderamiento de actores sociales y la responsabilización de los actores públicos a fin de elaborar la PEAJAL como el instrumento rector anticorrupción en Jalisco. En ese sentido, la descentralización jerárquica tanto vertical (al privilegiar la coordinación entre instancias del Comité Coordinador) como horizontal (al incorporar participación social institucionalizada, ciudadanía y especialistas para incidir en el diseño de la PEAJAL), pueden ser entendidas como evidencias para robustecer la capacidad directiva del gobierno desde un enfoque de gobernanza sustentado en métodos específicos del diseño de política pública.

Aprobación de la PEAJAL: para la aprobación de la PEAJAL fue necesario pasar por dos instancias: la Comisión Ejecutiva y el Comité Coordinador del SEAJAL en razón a lo establecido en los artículos 7 y 31 fracción I y artículo de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. Sin embargo, es importante destacar que como parte de la coordinación, cooperación y coproducción que existió durante la fase de diseño de la PEAJAL, las aprobaciones correspondientes se dieron en un periodo menor a los treinta días: en Comisión

⁵ Para mayor detalle de las personas que integraron el Consejo Consultivo consultar la PEAJAL (p. 18): https://seajal.org/wp-content/uploads/2023/06/PEAJAL_aprobada.pdf

Ejecutiva se aprobó el borrador de la PEAJAL el 06 de octubre de 2020 y en Comité Coordinador se aprobó el 26 de octubre de 2020.

Desde las interacciones que se dieron durante la elaboración de la PEAJAL, es posible analizar cómo se dio lugar a procesos internos de gobernanza, en donde la participación social institucionalizada en representación de los integrantes del CPS, su rol de encabezar la presidencia del Comité Coordinador y su participación en la Comisión Ejecutiva, fueron determinantes como agente de conducción social y con esto redefinir el modo de gobernar. De igual manera, como parte de los procesos externos de gobernanza, la apertura gubernamental para establecer canales de comunicación con la ciudadanía en general y configurar espacios de diálogo, tuvieron una incidencia al reafirmar los valores y los objetivos que dieron origen a la PEAJAL.

Como resultado de los procesos asociados a la gobernanza, la estructura de la PEAJAL se resume en: 4 ejes estratégicos, 40 prioridades, 4 objetivos generales, 10 objetivos específicos, 5 principios transversales y 225 acciones anticorrupción. A nivel nacional, la SESNA realizó una valoración técnica⁶ de la PEAJAL obteniendo uno de los mejores resultados a nivel nacional en cada uno de los elementos evaluados: alineación (97), contextualización (100) y estructura (100).

Programas Marco de Implementación de la PEAJAL (Programas MI-PEAJAL). La PEAJAL es el gran mapa de ruta que traza los objetivos y fines a los que se busca llegar al atender el problema público de la corrupción. Como toda política, es necesario definir una estrategia que dé orden, coherencia y consistencia a la implementación, sobre todo cuando la política es obligatoria para todos los entes públicos de Jalisco⁷. Por tal motivo, y reconociendo el gran reto, en la

⁶ Para consultar la valoración técnica de la SESNA visitar: https://seajal.org/wp-content/uploads/2023/06/AnexoIV_Acta_Aprobada_1a_SO_2021_CC_21Ene2021-04Jun2021.pdf

⁷ La Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, en su artículo 5, numeral segundo, establece que las políticas públicas aprobadas por el Comité Coordinador deberán ser implementadas por todos los entes públicos de Jalisco, siendo estos: los poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las secretarías, dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal Centralizada y Paraestatal, los municipios, sus dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paramunicipal, los

PEAJAL (pp. 169-170) se estableció como un componente estratégico el diseño de un Modelo de Implementación y la elaboración de cuatro Programas Marco de Implementación (uno por cada eje de la política) encaminados a definir la gradualidad y la progresividad de la implementación.

Es importante tener en cuenta que, al igual que para el diseño de la PEAJAL, las pautas técnicas y metodológicas de la estrategia de implementación fueron definidas por el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y con la intención de guardar la consistencia entre instrumentos nacionales y estatales, existió un periodo de tiempo entre la aprobación de la PNA y PEAJAL (ambas en 2020) y el diseño y aprobación de los Programas de Implementación (en 2022). En ese sentido y bajo el liderazgo del Comité Coordinador, los trabajos para la elaboración de los Programas MI-PEAJAL tuvieron como objetivo dotar de capacidad de respuesta al SEAJAL en la tarea de la implementación, esto mediante la planeación estratégica, la colaboración y la apertura para la incidencia social.

Como parte de los trabajos preparativos, en el mes de abril de 2022 se instaló el Grupo Técnico de Trabajo-Implementación PEAJAL, conformado por los enlaces de cada una de las instituciones integrantes del Comité Coordinador, cuyo objetivo fue establecer las bases y criterios técnicos para la colaboración interinstitucional y la gobernanza en el desarrollo del Modelo de Implementación. En ese sentido, el Modelo de Implementación se define como el conjunto de actividades, roles, responsabilidades, insumos técnicos y procesos para la implementación de la PEAJAL. De tal suerte que se definieron tres ítems (véase figura 3).

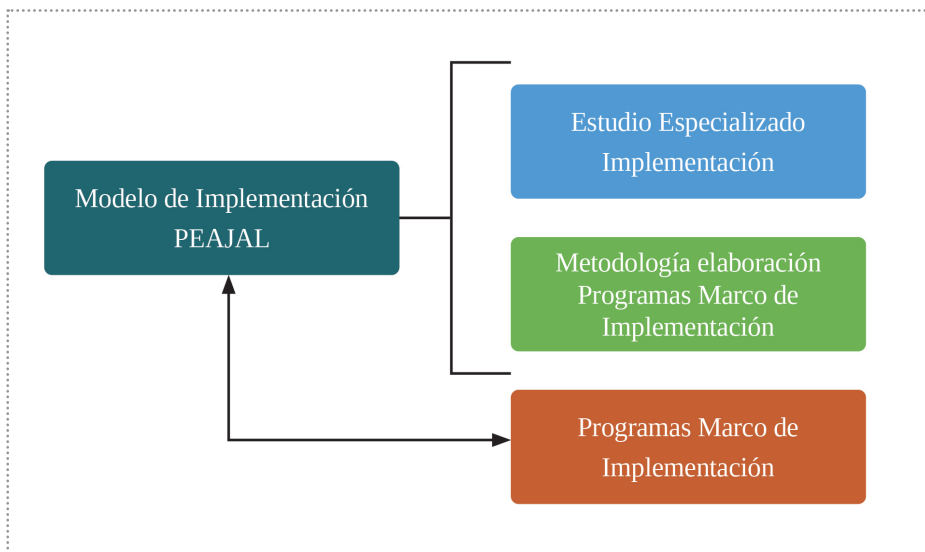
El Estudio Especializado de Implementación⁸ definió tanto aspectos teóricos como conceptuales con el objetivo de tener una primera radiografía del universo de implementación. Al no existir un estudio referente en la materia, se convocó a un grupo de académicos tanto nacionales como locales para hacer una presentación de los resultados del estudio y obtener retroalimentación de este. Las ob-

.....
órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial y cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados.

⁸ Para consultar el estudio integro: <https://seajal.org/wp-content/uploads/2023/06/2022-07-Anejo-1-Estudio-Especializado.pdf>

servaciones y comentarios hechos fueron incorporados para fortalecer el estudio previo a ser presentado en los órganos colegiados del SEAJAL.

Figura 3.
Modelo de Implementación de la PEAJAL.



Fuente: Elaboración propia.

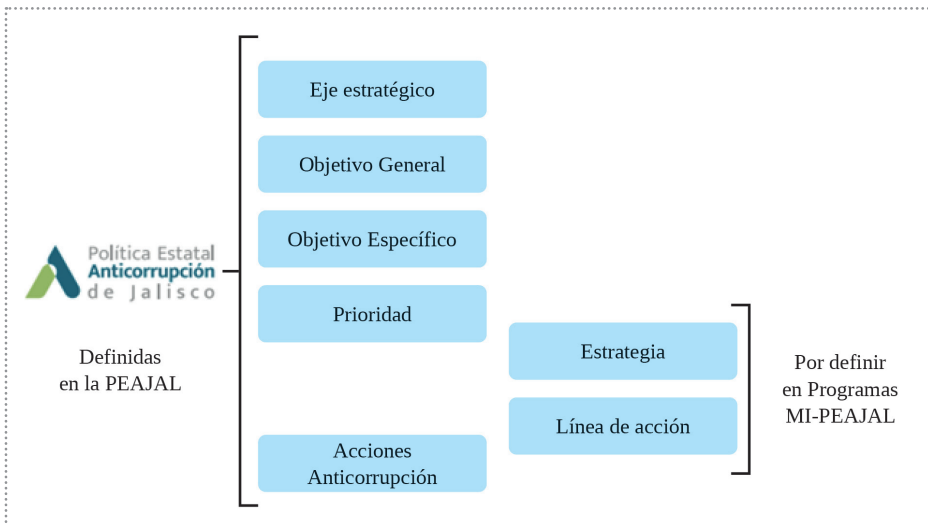
En tanto, la metodología para la elaboración de los Programas MI-PEAJAL retomó la experiencia del proceso de elaboración del Programa de Implementación de la PNA a nivel nacional y varias de las consideraciones derivadas del Estudio Especializado. Esto toda vez que la Metodología requirió de definiciones técnicas⁹ tanto de la Comisión Ejecutiva como del Comité Coordinador, mismas que se consolidaron mediante el consenso entre sus integrantes. En ese sentido, el proceso de definición de la metodología nuevamente detonó un proceso de

⁹ Para consultar el documento integro de la metodología para elaboración de los Programas MI-PEAJAL: <https://seajal.org/wp-content/uploads/2023/06/2022-07-Anexo-2-Metodologia-Progrmas-MI-PEAJAL-v3.pdf>

gobernanza al activar esquemas de colaboración y corresponsabilidad entre las diferentes instancias que conforman los órganos colegiados del SEAJAL.

En conjunto, el Estudio y la Metodología conforman los insumos técnicos que dan sentido y reafirman la importancia de la gobernanza en la elaboración de los Programas MI-PEAJAL. Esto, toda vez que, mediante la participación de actores pertenecientes a sectores sociales, empresariales, académico y públicos, se definieron las Estrategias y Líneas de Acción como elemento central de los Programas MI-PEAJAL.

Figura 4.
Elementos que se definieron en los Programas MI-PEAJAL.



Fuente: Metodología para la elaboración de los Programas MI-PEAJAL.

Diálogos sobre las Estrategias y Líneas de Acción de los Programas MI-PEAJAL: un proceso de maduración de la gobernanza en materia anticorrupción

En esta sección, presentamos un conjunto de acciones que son clave para impulsar la política pública y que también se trabajaron en modo de gobernanza.

Durante el mes de septiembre de 2022 se llevaron a cabo los Diálogos sobre las Estrategias y Líneas de Acción de los Programas MI-PEAJAL. El objetivo central fue dialogar con expertas y expertos de todos los niveles de gobierno y administración pública, academia, organizaciones de la sociedad civil y sector empresarial sobre las Estrategias y Líneas de Acción de los Programas MI-PEAJAL y con esto sentar las bases de la implementación.

Para cada eje estratégico de la PEAJAL existió una o varias instituciones del Comité Coordinador que fungieron como anfitrionas (según la naturaleza y competencia institucional) de los diálogos, y estos giraron en torno a los diez objetivos específicos. De tal modo que, según el eje estratégico de la política, podían desarrollarse de manera simultánea dos o tres mesas de diálogo. En total se contó con cerca de cien personas participantes durante los diálogos provenientes de los diferentes sectores de la sociedad.

Tabla 2.
Institución anfitriona y número de participantes en los diálogos.

Eje PEAJAL	Mesas de diálogo simultáneas	Institución anfitriona	Número de participantes
Promover la integridad y ética.	3	Contraloría del Estado de Jalisco.	29
Impulsar la participación pública.	3	Comité de Participación Social Instituto de Transparencia Información Pública y Protección de Datos Personales.	20
Disminuir la arbitrariedad en la gestión pública.	2	Auditoría Superior del Estado de Jalisco.	20

Combatir la impunidad.	2	Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco. Tribunal de Justicia Administrativa de Jalisco.	25
------------------------	---	--	----

Fuente: Elaboración propia.

La dinámica desarrollada durante las mesas de diálogo contempló cuatro etapas, mismas que tuvieron tanto un enfoque cualitativo como cuantitativo. La primera etapa estuvo a cargo del personal de Secretaría Ejecutiva y consistió en brindar el contexto institucional, alcance del ejercicio y presentar las propuestas de Estrategias y Líneas de Acción que se definieron desde la SEAJAL. La segunda y tercera etapas, de carácter cualitativo, consistieron en abrir un espacio de interacción entre las personas expertas para valorar, ajustar, acotar y/o proponer nuevas estrategias o líneas de acción a ser consideradas para su integración como parte de uno de los cuatro Programas MI-PEAJAL. Para la última etapa, se entregó a las personas participantes en las mesas de diálogo, un formato de valoración que utilizó la escala Likert para conocer de manera cuantitativa la valoración de tres rubros analíticos de las estrategias y líneas de acción: relevante, suficiente y factible.

Lo más relevante a destacar de los diálogos es cómo maduró la gobernanza en torno de la PEAJAL. En efecto, esto como resultado de un ejercicio de apertura y gobierno asociativo, en donde se logró definir las estrategias 49 y 91 líneas de acción de los Programas MI-PEAJAL¹⁰. Como parte de este proceso se requirió de la coordinación entre las diferentes instancias integrantes del Comité Coordinador para el diseño de la metodología y la definición del conjunto de Estrategias y Líneas de Acción que fueron presentadas durante los diálogos con expertas y expertos.

¹⁰ Para mayores detalles de cada uno de los Programas Marco de Implementación de la PEAJAL consultar: <https://seajal.org/peajal/>

De manera adicional, durante el desarrollo de los diálogos, aspectos como la colaboración y coparticipación fueron los aspectos que primordialmente prevalecieron, esto toda vez que, ante la necesidad de fortalecer las capacidades del gobierno, se definió de manera instrumental la estrategia de implementación de la PEAJAL mediante la interacción horizontal y asociativa entre actores públicos, sociales, académicos y empresariales. De igual manera, la corresponsabilidad entre los diferentes actores involucrados durante los diálogos fue el que, en gran medida, cobró mayor relevancia. Esto principalmente por el reconocimiento que existió tanto por las instancias integrantes del Comité Coordinador y las personas participantes de los diálogos, de que la implementación de la PEAJAL es una responsabilidad que compete a todos por la naturaleza compleja y multidimensional del problema público de la corrupción. De ahí que, como resultado de los diálogos, se logró redefinir e incluir Estrategias y Líneas de Acción que se integraron en la versión final de los Programas MI-PEAJAL.

Finalmente, debe señalarse que los cuatro programas de MI-PEAJAL deberán ser implementados de manera progresiva por los poderes Legislativo y Judicial, los Organismos Constitucionales Autónomos, las secretarías, dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal Centralizada y Paraestatal, los municipios, sus dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paramunicipal, los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial y cualquier otro ente sobre el que tengan control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados. Estos cuatro programas centrarán su foco de atención en la trazabilidad de los procesos de planeación, programación, presupuesto, responsables, actividades y resultados propios de una manera sistémica. Ese es el tamaño del reto de las acciones anticorrupción.

Conclusiones

El propósito de este capítulo fue mostrar la experiencia de una construcción y gestión pública en modo de gobernanza, concretamente a través del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

A través del modelo de Popescu (2016), enfatizamos los procesos de codiseño, codecisión, coproducción que se están generando en el ciclo de política pública del SEAJAL. Resaltamos el hecho de que el sistema jalisciense, desde

su origen, ha tenido una fuerte y permanente presencia de los actores no gubernamentales. Debe reconocerse que todo el SEAJAL ha sabido canalizar la presión de estos actores a través del diseño de las estrategias de política pública y de acciones conjuntas.

El trabajo presenta cinco acciones concretas en las que se estableció una lógica de interacción basada en la gobernanza. En ese sentido, el análisis muestra esta experiencia como una de la más acabadas, constantes y sólidas en la administración pública estatal.

Desde luego, este trabajo de planeación y articulación de actores pasa desapercibido frente a la percepción de corrupción en el Estado y de cara a las demandas de la sociedad. Ahora el reto de este entramado institucional es comenzar a implementar acciones anticorrupción en todos los entes públicos y que, paulatinamente, exista una visión al interior de la función pública y ésta se conduzca con conocimiento de las implicaciones anticorrupción.

Referencias

- Ackerman S. R. (2008). "Corruption", en Rowley, Charles K. y Schneider, Friedrich G. (2008). *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*. Springer, Boston, MA.
- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alonso, J. R. (2019). "Sistemas anticorrupción nacional y local en ciernes", en Bernal, L.G. y Lay, A.I.T (2019). *Diez años de lucha por el derecho a la información en Jalisco: 2008-2018*. México, Amedi.
- Berninghaus, S.K., et al. (2013). "Risk Attitude, Beliefs, and Information in a Corruption Game – An Experimental Analysis". *Journal of Economic Psychology*, 34, 46-60.
- Beyerle, S. M. (2014). *Curtailing corruption: people power for accountability and justice*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- García V. N. (2022). "La participación ciudadana en el control de la corrupción: una promesa que el régimen no quiere cumplir" en Vidal de la Rosa, G. (coord.), *La 4T y el régimen político*, Universidad Autónoma Metropolitana, Ítaca. 57-88.

- Hollyer, J.R. (2012). “Is it Better to Empower the People or the Authorities? Assessing the Conditional Effects of “Top-Down” and “Bottom-Up” Anticorruption Interventions”, Serra, D. and Wantchekon, L. (Ed.) *New Advances in Experimental Research on Corruption* (Research in Experimental Economics, (15), Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 247-277.
- Khan, M. H., Andreoni, A. y Roy, P. (2016). *Anti-Corruption in Adverse Contexts: A Strategic Approach*. London: SOAS.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.
- Manfredi, F. y Mirella, M. (2008). “Co-governance and co-production: from the social enterprise towards the public-private co-enterprise”, en Osborne, S. P. Ed.). (2008). *The third sector in Europe: Prospects and challenges*. London: Routledge, 183-208.
- Nye, J. (1967). “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”. *American Political Science Review*, 61(2), 417-427.
- Popescu, L.G. (2016). “New imperatives for good governance: innovativenetwork structure and social capital”., en Taranu. A. (2016). *Governing for the future*. Bolonia: Medimond. 305-314.
- Rothstein, B. (2011). “Anti-corruption: the indirect ‘big-bang’ approach”. *Review of International Political Economy*, 18(2), 228–250.
- Sandoval, B. I. E. (2016). “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”. *Revista mexicana de sociología*, 78(1), 119-152.

Documentos

- Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (2022). *Informe sobre el combate a la corrupción en México 2021*. México: Universidad de Guadalajara.
- Organización de Estados Americanos, Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), Documento en http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.asp
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (2023). *Política Estatal Anticorrupción*. Jalisco. Documento en https://SEAJAL.org/wp-content/uploads/2023/06/PEAJAL_aprobada.pdf

- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (2020). E-Consulta. Jalisco. Documento en https://SEAJAL.org/wp-content/uploads/2023/06/PEAJAL_aprobada.pdf
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (2023). *Metodología para elaboración de los Programas MI-PEAJAL*. Jalisco. Documento en <https://SEAJAL.org/wp-content/uploads/2023/06/2022-07-Anexo-2-Metodologia-Progrmas-MI-PEAJAL-v3.pdf>
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2023). *Cuarto Informe de avances relacionado con las Políticas Estatales Anticorrupción*. México. Documento en <https://SEAJAL.org/wp-content/uploads/2023/06/2022-07-Anexo-1-Estudio-Especializado.pdf>
- Transparencia Internacional. *National Integrity System background rationale and methodology*, documento consultado en https://www.transparency.org/files/content/nis/NationalIntegritySystem_Background_and_Methodology.pdf
- UNODC, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Documento en https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Orígenes y evolución de la gobernanza en Jalisco 1920-2023

Mónica Montaña Reyes

Introducción

En los orígenes y la evolución de la gobernanza en Jalisco sin duda son muy importantes los actores y los objetivos en común que perseguían para el desarrollo de la entidad. En cuanto a los actores, habrá que diferenciar por una parte el significado y esencia de una clase política o élite y, por otro lado, a las élites o minorías en su relación con otras. Para los estudios clásicos, una clase política es una minoría organizada (Mosca, 1984) cuya contraparte es la mayoría o las masas desorganizadas. Las masas legitiman a las minorías por estar mejor organizadas, por contar con atributos verdaderos o aparentes y les delegan la autoridad y el ejercicio del poder. Asimismo, los mecanismos democráticos (Schumpeter, 1942) fomentan la construcción de liderazgos y organización de minorías al interior de los partidos políticos, por lo que aparecen las oligarquías (Michels, 1911). Así es que se generan competencias y luchas de poder entre grupos dentro de las instituciones democráticas. Para el elitismo democrático, hay tres tipos de relación entre las minorías organizadas y las masas: la de autorización, la de mandato y la de *accountability*. El primer tipo de relación, la relación de autorización, se refiere a un sentido unilateral de autoridad en sentido jerárquico (de arriba hacia abajo) de las élites hacia las masas. Implica que las masas la única posibilidad real de influencia sobre las élites es autorizar su nombramiento a través del voto y las elecciones. El segundo tipo de relación, que es la de mandato, va en sentido inverso a la anterior y reconoce a las élites como responsivas a los deseos de las masas. Es decir, que la única posibilidad real de las élites es seguir

las preferencias de las masas para poder mantenerse en la posición. Finalmente, la tercera relación, es decir de *accountability*, implica una relación bilateral y de mutua rendición de cuentas (*accountability*).

Así pues, el estudio de las élites políticas en la gobernanza debe entenderse en su relación con otros actores y con los objetivos que persigue para Jalisco. Cuando las élites, entendidas como minorías organizadas que se encuentran en las altas esferas de los distintos grupos sociales, comparten intereses y logran acuerdos y acciones con apoyo mutuo, ¿cómo se construye la gobernanza? Para responder esta pregunta analizaremos el concepto de gobernanza y después documentaremos sus inicios y su desarrollo en el comportamiento de las élites en Jalisco desde 1930.

El concepto de gobernanza

A partir de una revisión extensa de la literatura, Acosta y Ganga (2021) resumen la gobernanza como “al ejercicio de control colectivo para el logro de fines comunes”. Y, sobre todo, está referido a que en este ejercicio se involucren actores públicos y/o privados para resolver los problemas y/o alcanzar objetivos valorados por la colectividad. Por otro lado, para algunos autores, el concepto de gobernanza es problemático por su origen anglosajón. Para Bautista (2019), “gobernanza” es un concepto ambiguo porque entre el término (palabra) y el significado no hay una relación precisa, tal y como puede observarse con claridad en los intentos de traducir categorías como las de *free rider* o *responsiveness*. Para la autora Trejo (2022), la gobernanza trata de un estilo de gobierno que se explica a través de la interacción del Estado y la sociedad. Afirmar que, debido a la complejidad de los problemas, ésta se desarrolla mejor en contextos locales, pero que tienden a una jerarquía al implicar consenso y toma de decisiones. Tal y como lo señala Cortés (2020), los orígenes del concepto de gobernanza se remontan a los escritos de Harlan Cleveland, quien fue el primero en introducir el término ‘gobernanza’ como una alternativa a la administración pública. En general, la gobernanza se define como organizaciones horizontales, consultivas y consensuales. Sin embargo, debido a la multiplicidad de definiciones, en este trabajo tomaremos como referencia a la autora Mayntz (1998), quien hace un recuento del origen del concepto y sus dos declinaciones iniciales. El primer

componente del concepto es el de la guía, orden o dirección. En su trabajo (*op. cit.*) discute cómo en sus orígenes, la teoría de la *governance*, en alemán *Steuerungstheorie* (teoría de la dirección) se remonta al intento de analizar la actuación de la autoridad política en los procesos socioeconómicos. Los vocablos anglosajones *governance* y *governing* son referentes del elemento procedimental del gobierno, es decir, de la dirección o rumbo político. Surge después de la II Guerra Mundial, en un intento por encontrar objetivos precisos de los países para dirigir el desarrollo económico y social, enfocado a la planeación. El segundo componente tiene que ver con la coordinación de las acciones individuales. Los trabajos de la década de 1990 que analizaron la formación de las políticas a nivel nacional y sub-nacional (Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Bulmer, 1992) y la UNESCO (1998) hicieron énfasis en que el término se refería a nuevos órdenes sociales y sin jerarquía más parecidos a una organización horizontal como asociaciones o redes (Hollingsworth y Lindberg, 1985; Powell, 1990). Así pues, se entiende también como la “regulación colectiva de los asuntos sociales: desde la autorregulación civil institucionalizada, pasando por diversas formas de acción conjunta de actores estatales y privados, hasta el accionar de actores exclusivamente estatales” (Mayntz, 2006, pp. 10). En el caso de las negociaciones o toma de decisiones donde las autoridades del Estado estarían presentes, éste sólo sería el primero entre pares, pero en un nivel de cooperación horizontal. Por ello, en las siguientes páginas se mostrará cómo las élites políticas del estado de Jalisco han logrado la gobernanza a partir de la cooperación y la dirección política compartida.

Los orígenes de la gobernanza en Jalisco

En la literatura de la democratización, las élites políticas siempre han jugado un papel clave para transitar de regímenes autoritarios a democráticos a corto plazo (Huntington, 1990; Higley y Gunther, 1992; Brachet-Marquez, 1997). Son las minorías organizadas y con recursos propios quienes tienen mayores facilidades para negociar, llegar a acuerdos y perseguir objetivos, más que las masas desorganizadas y dispersas. Así pues, el largo período autoritario de México pudo sobrevivir también debido a la fuerza de la red de poder mexicana que surgió con la Revolución Mexicana (Schmidt y Mendieta, 2002). En este período sí

podría cuestionarse la jerarquía y la no-gobernanza que imperaba en el comportamiento de los actores de gobierno sobre el resto de la sociedad y la economía. El período de la hegemonía del PRI no puede entenderse sin la jerarquía de la figura presidencial, como árbitro máximo que todos aceptaban (*op. cit.* Pp. 2, Espíndola, 2004). Además, hay evidencia de cómo las carreras políticas, tanto locales como nacionales del personal político, estaban ligadas indudablemente al partido nacional, a sus dirigentes y, por supuesto, al presidente (Béjar, 2012). El grupo y la red estaba tan cerrada que era la única que recibía recompensas a cambio de disciplina y lealtad y en esta estructura autoritaria jerárquica es evidente el antónimo de todo lo que gobernanza significa. Sin embargo, en la era del neoliberalismo algo cambió: la apertura económica impactó no sólo a las élites económicas sino también a las políticas. Y, sobre todo, como veremos más adelante este impacto se tuvo a nivel subnacional.

También es importante tomar en cuenta que el comportamiento de las élites es moldeado por la influencia de las masas. Como lo decía Mosca y Pareto desde inicios del siglo XX, los eventos sociales y económicos también tuvieron un efecto en la recomposición de las élites. Por ello, para Soledad Loaeza la movilización social fue un efecto determinante para la “rebelión de las élites” (Loaeza, 2001). Esta movilización está muy relacionada con las características de la sociedad, como la movilidad cognitiva, que implica la sofisticación de la opinión pública a través del aumento en los indicadores sociales como el nivel de educación, el ingreso, así como la exposición a más medios de comunicación. En el período de 1970 al año 2000, cuando se culminó con la primera alternancia presidencial, la sociedad ya había cambiado en su relación con la política y el poder, muy diferente a la que había fortalecido la presencia del partido hegemónico y el período posrevolucionario.

Por ello no es una casualidad que las primeras entidades federativas en tener una primera alternancia en el poder fueran Baja California, Guanajuato y Jalisco. Después de la crisis de 1982 y del terremoto de 1985 la Ciudad de México sufrió varios golpes que la debilitaron en términos económicos y como símbolo del centralismo. Los empresarios agroexportadores de los estados antes mencionados se beneficiaron de la liberalización del comercio que se dio a mediados de la década de 1980, así como por la desregulación y las reformas emprendidas

por Miguel de la Madrid, Salinas y Zedillo (Loaeza, 2001). Estos empresarios locales fueron la renovación de las élites de los partidos de oposición, sobre todo del Partido Acción Nacional, quienes usaron de trampolín a organizaciones empresariales y atrajeron a las clases medias urbanas. Sin embargo, no sólo fueron los empresarios los nuevos actores locales, sino también personajes del mundo cultural y de la información. Según la entidad, se desarrolló un periodismo local inexistente o se fortalecieron los que ya existían. Estos nuevos grupos significaron nuevos pesos y contrapesos en la política local, lo que logró nuevos equilibrios con la relación con la capital. Del mismo modo, a nivel estatal se vivió una nueva manera de hacer política, que rompía con el autoritarismo priista. En los siguientes apartados se profundizará en los objetivos y actores que vivieron este cambio de gobernanza.

Si hablamos de gobernanza local se deben responder dos preguntas principales, según la teoría de gobernanza: ¿quiénes eran los actores gubernamentales y no gubernamentales que perseguían y colaboraban para estos objetivos? y ¿cuáles fueron los objetivos políticos de las diferentes etapas históricas del estado? Para ello, en los siguientes apartados se analizarán los principales actores y la agenda pública del Estado de Jalisco.

La gobernanza en la posrevolución 1920-1940 y el conflicto Estado-Iglesia

En primer lugar, los actores que participaron en la gobernanza que caracterizó el período posrevolucionario local habían surgido del pacto de élites ganadoras de la Revolución Mexicana a nivel nacional: ejército, líderes obreros, líderes campesinos, los fundadores del Partido Nacional Revolucionario. Y quienes habían quedado fuera del pacto habían sido, sobre todo, la Iglesia y los hacendados (de donde surgiría la oposición). Así pues, los actores más relevantes de las décadas de 1920 y 1930 fueron aquellos que representaron el conflicto entre la Iglesia Católica y el Estado, a quienes considera igualmente hegemónicas y que se “disputan el poder y pretenden dirigir la vida local según criterios ideológicos opuestos” (Butler, *op. cit.*, p. 496). Esto dio como resultado las luchas por la tierra entre hacendados y campesinos. En esta época se articularon sectores populares católicos y populares durante la rebelión cristera. Para los autores, los

grupos de poder más importantes en este período fueron las élites eclesiásticas y la élite civil, representadas, por un lado, por Guadalupe Zuno y por el arzobispo Francisco Orozco. (*op. cit.*, p. 498 y Gómez-Fregoso, 2011). En estos años se gestaron los antagonismos entre Efraín González Luna (ícono del panismo en Jalisco), la creación del Instituto de Ciencias y que va ligado al surgimiento de la educación privada en Jalisco como lo son el ITESO, la Universidad Autónoma de Guadalajara y, al mismo tiempo, el rol de la universidad pública con la Universidad de Guadalajara. Del lado revolucionario, la división entre Obregón y Villa definiría la relación de los líderes de Jalisco con el centro.

Para hablar de los objetivos contradictorios que persiguen los actores, es imprescindible recordar lo que buscaba la Revolución Mexicana. Según González (p. 103) podría quedar claro el objetivo que se tenía en la entidad, declarado por el presidente del Partido Revolucionario Jalisciense (1934-1940) J. Jesús González Gallo, que había acordado con el general Calles. Los objetivos incluían: dotación de tierras, la extensión de la parcela, fraccionar latifundios, industrializar los productos agrícolas, preferir la educación rural y primaria sobre la universitaria. Estos objetivos dominaron la vida pública de Jalisco en medio de la era posrevolucionaria y de la guerra cristera. En la ciudad tuvo impacto sobre todo en el control político y en la educación. En las regiones al interior del estado estos objetivos implicaron que los exrevolucionarios fueran a pelear también contra los cristeros y enfrentarse a los curas y padres que se resistían a repartir las tierras a los campesinos.

En el campo, hubo diferencias según la región de los altos y del centro-sur de Jalisco. Después de la ley agrarista promulgada por Carranza en 1915, hubo consecuencias de muerte y violencia entre el partido oficial, campesinos, hacendados y curas y quien ostentara quitar, repartir o recuperar tierras (De la Peña, 1993). Según Butler, citando a González (2000, pp. 160, 169 y 174-176), había diferencias tanto de la organización económica, racial y social de las regiones del sur y del centro o de Los Altos. En el sur y centro fueron los pueblos que más recibieron reparto de tierras (Ocotlán, Zapotlán, Tlaquepaque y otros) sobre todo debido a las gestiones de los gobernadores sureños como Basilio Vadillo¹ y

¹ En 1921.

José Guadalupe Zuno² quienes repartieron tierras a pesar de la represión de los hacendados y el clero. Los caciques de esta zona como Casimiro Castillo y Baulto Limón, también pelearon contra los cristeros para la repartición de tierra. Los pueblos se organizaban y buscaban vencer “las amenazas del cura y enfrentar la excomunión colectiva por parte del arzobispo” (Butler, p. 516). A cambio, el pueblo tuvo que mantener la escuela laica, sustituir las fiestas laicas por las religiosas y pelear cuando se le solicitaba. La iglesia condenaba al “agrarismo” por violar el derecho natural de la propiedad, porque estaba contra la economía moral del campesino. Así, estos pueblos lograron excluir a la iglesia de la esfera pública y lograron alianzas políticas entre campesinos y el estado revolucionario. En Los Altos el proceso fue distinto, porque la sociedad desde sus inicios fue más criolla que en el centro y sur de Jalisco. Su sociedad estaba organizada respecto a la iglesia y las autoridades eclesiásticas, por lo que fue una resistencia a favor de la iglesia. La relación del pueblo con la élite regional la facilitó el clero parroquial que dominó la vida social (p. 521). Además, su economía estaba organizada de tal forma que los menos favorecidos no necesitaban del agrarismo revolucionario para prosperar, sino de su relación con el clero. Por ejemplo, existía la pequeña propiedad, parvifundismo, aparcería y arrendamiento. Tenían cooperativas y sindicatos bajo el amparo del clero. Celebraban semanas sociales donde hablaban del agrarismo católico. Al final de cuentas, según las regiones había campesinos que dependían de la organización del Estado anticlerical y quienes se beneficiaban de la organización clerical para su bienestar (Butler, p. 519).

En la ciudad, se reconfiguraron actores en la política, en los dirigentes de la iglesia, pero sobre todo en cuanto a las instituciones educativas. Por ejemplo, a pesar de que la historia de la Universidad Jesuita de Guadalajara tiene sus orígenes desde la presencia de este grupo católico en la época de la Colonia (y las familias como actores siempre citados por los historiadores) (Gómez-Fregoso, 2011), su importancia se mantiene también en el período posrevolucionario local. Mientras en 1925 se fundaba la Universidad de Guadalajara y la Escuela Politécnica de Occidente por el gobernador José Guadalupe Zuno, en 1926 se

² En 1923 y en 1924-1926.

clausuraba (o se dejaba sin fondos) al Instituto de Ciencias. Lo mismo ocurrió con el Colegio Alemán (fundada por alemanes migrantes en la ciudad) y el Colegio Cervantes (fundado por Maristas) que también cerraba sus puertas al no contar con reconocimiento de la Secretaría de Educación (Alonso y Alonso, 2020, p. 21). En estos años comienzan a configurarse los orígenes de uno de los actores políticos de la actualidad con más influencia en el estado: la Universidad de Guadalajara.

En 1934 Plutarco Elías Calles proclamó la “Educación Socialista” en la Universidad de Guadalajara, lo que provocó la fundación de la Universidad de Occidente, ahora, Universidad Autónoma de Guadalajara. Varios de los egresados del Instituto de Ciencias se convirtieron en profesores de esta institución. Sin embargo, algunos profesores como González Luna renunciaron a ésta cuando un grupo de estudiantes llamados “los tecos” comenzaron a tener el control dentro de la Universidad para temas académicos. Así es como comienza la fundación del hoy Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). En cuanto a la Universidad de Guadalajara, el rector Enrique Díaz de León, amigo de Zuno echó a andar la nueva institución, aunque muy pronto fue cooptada por la familia de Margarito Ramírez³. Este gobernador, quien había salvado a Álvaro Obregón cuando trabajaba en el Ferrocarril, cobró muy caro este favor a la clase política jalisciense y mexicana (Hurtado, 2020). Su hijo, Carlos Ramírez Ladewig, tomó el control de la Universidad de Guadalajara desde 1954 y hasta 1989. Obviamente, la institución pública siempre respondió a las élites centrales y con todos los presidentes y gobernadores que hubo en este período. Asimismo, se podía negociar el apoyo durante las elecciones gracias a la creación de la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG) que esta familia creó y consolidó. Margarito Ramírez, también fue nombrado gobernador de Quintana Roo y que ocupó diversos cargos a nivel nacional por sus contactos y amistades.

¿Qué repercusiones tuvieron estos actores y la agenda pública en la democracia? Jorge Alonso (1994) narra cómo a pesar de que la Revolución Mexicana había nacido con la idea de “Sufragio efectivo, no reelección” la Revolución sólo renovó las vías electorales, pero seguían marcados por la sospecha. Afirma

³ 1927-1929.

que, así como en todo el país, también en Jalisco las elecciones locales de la década de 1920 y de 1930 tuvieron violaciones a la ley, imposiciones y fraudes. Era común que, cuando ganaba la oposición, no se respetara el resultado y se anularan las elecciones para favorecer los ideales revolucionarios (*op. cit.*, p. 12). Entre las acciones relevantes del Partido Nacional Revolucionario estaba arrebatarse triunfos, desconocer autoridades electas de la oposición y nombrar candidatos oficialistas. El Colegio Electoral acataba estos hechos sin investigar o deliberar entre los involucrados. El Congreso de Jalisco llevaba a cabo sus funciones constitucionales para anular elecciones y nombrar autoridades provisionales. Así pues, la manera en que los actores dialogaban y buscaban objetivos públicos eran jerárquicos para el nombramiento de la autoridad, de búsquedas de alianzas y negociaciones en las ciudades y de enfrentamientos violentos en el campo entre las élites del Estado y las de la Iglesia. Sin embargo, empezó a gestarse el rol de la Universidad de Guadalajara debido a su relación con gobernadores y el gobierno central. Guadalupe Zuno había forjado buenas relaciones con Álvaro Obregón, quien le dejó los terrenos que hoy son de la zona Belenes de la Universidad de Guadalajara. Además, fue suegro de Luis Echeverría y amigo cercano de Manuel Ávila Camacho y Marcelino García Barragán. En conclusión, la gobernanza en Jalisco dependía mucho de la relación con los actores de la política nacional, con quienes siempre hubo un intercambio de favores y puestos políticos para continuar los objetivos de la Revolución Mexicana.

En esta década también se fundaron las grandes organizaciones y sindicatos del país. Cabe resaltar algunas de mayor importancia, pero no las únicas. Por ejemplo, en 1918 se fundó la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) con colaboradores de Carranza (Meyer, 2002). Y desde 1920 las organizaciones obreras y campesinas dirigidas por los comunistas habían apoyado los obregonistas para su primer y segundo mandato a partir del Partido Ferrocarrilero (PFU), la Confederación Obrera de Jalisco (COJ) y la liga de Comunidades Agrarias de Jalisco (Tamayo, 1981; citado en Moreno, 2016). Sin embargo, ante la crisis económica mundial de 1929, en Jalisco el Estado Mexicano reprimió los movimientos y estallidos sociales de los trabajadores del campo y la ciudad a través de la CROM, cooptada por Calles. Entre 1929 y 1932 salieron de esta organización Fidel Velázquez y Vicente Lombardo (Moreno, p. 40). En

1935 Cárdenas creó la Confederación Nacional Campesina. En 1936 se fundó la Confederación de Trabajadores de México (CTM)⁴. Estas organizaciones darían paso al siguiente momento que vivió México con el corporativismo, así como en Jalisco. Después del conflicto violento, venía la pacificación a través de la institucionalización de la vida pública. Desde 1932 Heliodoro intentó despolitizar a los sindicatos y lograr que el sindicalismo apoyara la política económica del gobierno y del Estado “a cambio de empleo y reconocimiento legal de sus agrupaciones” (Romero, 1995, p. 55) y lo que sucedió fue que varios de los líderes obreros comenzaron a ocupar lugares dentro de la organización del Partido Nacional Revolucionario (PNR). El conflicto entonces fue del presidente del PNR, González Gallo, quien quería dejar fuera a los sindicalistas de la política, pues seguía buscando la jerarquía del partido sobre los sindicatos, sobre todo de obreros.

La gobernanza del cacicazgo y corporativismo en Jalisco: 1940-1970

En la década de 1940 y hasta finales de 1960 puede considerarse que el objetivo político de la clase política jalisciense de entonces fue la búsqueda de la pacificación después de la violencia y el caos posrevolucionario a través de las instituciones. Los actores se transformaron, pues los caudillos revolucionarios dieron paso a los caciques⁵. Estos actores restablecieron el control político nuevamente de manera vertical a través de las incipientes instituciones y corporaciones (Pellicer y Reyna, 1978). Los actores políticos de los sectores obreros y campesinos tenían cabida en la vida partidista dentro en el PNR-PRM-PRI, a quienes servían de apoyo electoral. La política local dependía ya no sólo de los acuerdos nacionales, sino de los nuevos eslabones o caciques locales en las organizaciones campesinas, obreras y en la Universidad de Guadalajara. Seguían excluidos de la participación política electoral y toma de decisiones públicas en los gobiernos o diputaciones la familia Petersen y González Luna, del PAN. Sin embargo, había más tolerancia que el período anterior.

⁴ Para mayor información ver Moreno, 2016; y Tamayo y Vizcarra, 2000.

⁵ Knight, 2000.

Después de la ruptura de Cárdenas con Calles, las élites locales se reacomodaron según quien ostentaba el poder en el centro (siguiendo la tendencia pos-revolucionaria con los caudillos). A través de la jerarquía del partido nacional y las élites centralistas se buscaba limitar a las élites locales para mantener el orden a través del nuevo Partido de la Revolución Mexicana (PRM). También, el conflicto Iglesia-Estado se desvanecía⁶. Las tensiones por el reparto de tierras y la religión como clivajes para el control político se fueron moderando. En 1943 fue creado el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Así como en el país iniciaba “el milagro mexicano” (Moreno, p. 43) con el crecimiento económico sostenido, en Jalisco comenzaba la industrialización del campo, y en la ciudad las clases altas abandonaron el centro histórico y se instalaron en colonias al estilo americano, como Chapalita (Gómez, 2011).

A nivel de control político, para evitar conflictos en los estados y evitar que se removieran gobernadores desde los congresos locales, el presidente Cárdenas decretó que las quejas contra los gobernadores debían presentarse directamente ante la Secretaría de Gobernación (De la Peña, 1993). En Jalisco se consolidó la tendencia de que el próximo gobernador era consensuado desde la presidencia en la capital del país, según el apoyo que éstas tuvieran con ciertos actores y familias políticas locales (Hurtado, 2020, p. 162). Así, en medio de la Segunda Guerra Mundial y la venia del presidente, en la década de 1940 comenzó el período de Marcelino García Barragán (1942-1946), quien se auto definió como “soldado de corazón y político de ocasión”. Sus mayores influencias estaban con la élite militar del momento, en el sur del estado, sobre todo Autlán y en el apoyo el desarrollo de centros educativos primarios, pero también, por ejemplo, al Instituto Tecnológico de la UdeG (ubicado en el Boulevard que actualmente lleva su nombre).

En la ciudad de Guadalajara, a pesar de que Cárdenas había ordenado la educación socialista, tanto el presidente Ávila Camacho (1940-1946) como el gobernador García Barragán moderaron su posición, por ejemplo, frente al Ins-

⁶ Para ver la evolución del Sinarquismo después de los acuerdos Iglesia-Estado, véase Alonso, 1989.

tituto de Ciencias (en la Av. Tolsá), al que visitó y donde fue recibido con respeto por Adalberto González Morfín, hijo de Efraín González Luna, ya consejero legal de la Cámara de Comercio de Guadalajara (Gómez, 2011, p. 41). Cabe recordar que Soledad Orozco (esposa de Ávila Camacho) era oriunda de Zapopan y fue consentida por petición de García Barragán que el Ejército Mexicano escoltara a la Virgen de Zapopan en la mayor expresión católica del Estado de Jalisco (La Romería del 12 de octubre). Sin embargo, García Barragán, a tan sólo once días de terminar su mandato, fue desaforado con la venia del presidente Miguel Alemán y por lo tanto de la nueva élite allegada a éste (la de González Gallo). En el interior del estado, durante los cuatro años de gobierno de Barragán, cabe resaltar la existencia de partidos políticos locales que ganaban elecciones en varios municipios como el Partido Democrático Mascotense (con el 60% de los votos), pero que eran anulados por el Congreso local como gran jurado de elecciones (a favor del partido de la Revolución). Lo mismo sucedió en La Barca, en San Juan de los Lagos y en Puerto Vallarta (Alonso, 1995, pp. 20-21). Efraín González Luna vuelve a aparecer como actor en las candidaturas de 1943 como primer candidato junto con Francisco López González en los distritos para diputados federales del PAN. Sin embargo, en 1946 se reconoce el primer triunfo al PAN en la alcaldía de El Grullo. En 1948 había nueva ley electoral y un nuevo Tribunal Electoral, que seguía anulando las elecciones en municipios de Los Altos o del sur si no favorecía al ya renombrado Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Cabe destacar cómo el gobernador Jesús González Gallo (1947-1953) siguió con la política conciliatoria y protectora con la iglesia, quien manifestó su apoyo al arzobispo Garibi Rivera (Gómez, 2011, p. 42). Finalmente se logró un entendimiento práctico, a pesar de que la constitución seguía sin reconocer jurídicamente a la iglesia. En estos tiempos ya operaban normalmente el Instituto de Ciencias, el colegio Cervantes y empezaban a operar las madres Reparadoras en éstos. De los estudiantes de aquí se hacen las reuniones para formar el Partido Acción Nacional (Alonso y Alonso, p. 24). Aquí nace la relación de amistad entre la familia de González Luna y Petersen Biester. Ambas familias estaban muy involucradas con la formación de la Cámara de Comercio. Durante el gobierno de González Gallo existió un entendimiento entre Estado e Iglesia y se menciona que hubo decisiones consensuadas entre arzobispo y gobernador para

la modernización de la ciudad. Seguían las coincidencias entre las universidades privadas y la Universidad de Guadalajara, donde se fortalecieron las familias empresariales y políticas de Jalisco. Por ejemplo, Carlos Petersen Bieser, quien padeció el cierre de escuelas privadas por el conflicto, estudió en la Escuela de Ingeniería de la Universidad de Guadalajara y se casó con Martha Farah, sobrina de González Gallo e hija de Luis Farah, quien fuera rector de la UdeG en 1947. También fue ahijado de Jorge Matute Remus, director de la Escuela de Ingeniería. En 1949 se reconoció por primera vez un triunfo en las elecciones de diputaciones federales en Guadalajara a la oposición⁷ (PAN) (Alonso, p. 27). González Gallo fue el primero en solicitar a la Cámara de Comercio una terna para ocupar el cargo de tesorero del Estado, incluyó a la iniciativa privada en la vicepresidencia de Guadalajara y se dice que se reunía y consultaba frecuentemente a González Luna, como por ejemplo para la redacción de la reforma electoral jalisciense. Intentó tomar el control de la Universidad de Guadalajara, pero Margarito Ramírez logró mantenerla para su hijo Carlos Ramírez Ladewig (Hurtado, 2020, p. 195).

Esta pacificación de las élites del conflicto Estado-Iglesia y su contacto mutuo en los espacios educativos fue permeando en los partidos políticos, ya que fue tan poderoso el grupo de Jalisco que fue la primera vez que el PAN contendía en una elección presidencial en 1952 con el jalisciense Efraín González Luna. En estos años, se enfrentó Jorge Matute a los panistas y a pesar de ser amigos, en las urnas se siguieron perpetuando fraudes electorales. El PAN argumentaba los fraudes y hasta hacía anuencias ante la presidencia para pedir respeto por los resultados. Los trucos eran alteración de padrones, alteración de boletas, brigadas volantes, anulación de votos en la oposición. En la década de 1950 seguían sin prosperar las objeciones (Alonso, p. 32). Y también en esta década el 17 de octubre de 1953 apareció el decreto que anunciaba que las mujeres tendrían derecho

⁷ Ante esta situación, González Gallo quiso anularla con la intervención del Secretario de Gobernación Ruiz Cortines, pero éste le negó su apoyo (Hurtado, p. 196), lo que generó un insulto del gobernador de Jalisco con el próximo presidente de México. Así pues, al haberse enemistado González Gallo con Ruiz Cortines en este episodio, el ahora exgobernador quedó excluido de puestos políticos en el siguiente sexenio.

a votar y ser votadas (Moreno, p. 45). Para Alan Knight, comienza la época de los caciques, todos subordinados a la figura presidencial, logrando una cadena de privilegios a partir de la sumisión y la obediencia hacia sus superiores. Funcionan como eslabones o intermediarios desde los sindicatos o desde los estados o del mismo partido hacia otros niveles de la actividad política. Este caciquismo hizo innecesario el autoritarismo burocrático del cono sur de América Latina (Knight, 2000; citado en Muñoz, 2006).

Cabe resaltar que, si bien desde la década de 1920 se habían organizado ciertas agrupaciones sindicales⁸, en la década de 1950 fue cuando se fortalecieron aún más las familias y grupos políticos que encontraron a partir del corporativismo una mayor influencia política tanto nacional⁹ como local¹⁰. Por ejemplo, en Jalisco, del lado de Fidel Velázquez se fortaleció el corporativismo sindical con Heliodoro Hernández, también aliado del gobernador González Gallo. Para 1948 Heliodoro ya había sido alcalde de Guadalajara, presidía la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y presidía los sindicatos oficiales. Después de la derrota del ala comunista él, su familia y allegados tuvieron gran influencia en la CTM, reconocido como líder obrero local en la Federación de Trabajadores de Jalisco y en muchas más donde influyó como Sindicato de Manufactura, Industria de la Radio y la Televisión, Industria Hotelera, etc. Y algunas veces, más que defender al sector obrero, también fungió como la contraparte de patrón y empresario (Hurtado, pp. 228-229). A partir del control que tenía sobre los trabajadores y de que no dejaron de ocupar cargos públicos él o su esposa durante más de 50 años, se le consideró consejero de gobernadores y responsable político de El Salto, hasta su muerte en 1991.

Por otro lado, en 1952 en Jalisco el aliado de Vicente Lombardo y de García Barragán, Francisco Silva Romero, creó la Confederación Revolucionaria de

⁸ Esto debido a que tanto Heliodoro Hernández como Francisco Silva Romero se iniciaron en la década de 1920 con los ideales revolucionarios. Heliodoro fundó el Sindicato Único de Mecánicos de Jalisco en 1923 y el Sindicato único de Trabajadores Automovilistas de Jalisco (SUTAJ) en 1929 (Hurtado, 2020, p. 226).

⁹ Ver Córdova, A. (1974).

¹⁰ Ver Medina y Robles (1999).

Obreros y Campesinos (CROC). Se le considera gran líder moral del sindicalismo local (De León, 2023) al participar en la creación de 400 agrupaciones sindicales, además de escuelas, academias técnicas y espacios deportivos hasta su muerte en 1981. La CROC sirvió como base electoral del partido del gobierno, además consiguió tener control férreo sobre sus agremiados para evitar agitaciones o protestas contra el gobierno (Hurtado, 2020, p. 249) y controló políticamente el municipio de Tlaquepaque hasta su muerte. Obtuvo puestos políticos para sí mismo y su familia, igual que Heliodoro. Se le condecoró con pertenecer en la Rotonda de los Jaliscienses Ilustres¹¹.

En 1954 en la Universidad de Guadalajara se fortaleció el control corporativo de Carlos Ramírez Ladewig, hijo del exgobernador Margarito Ramírez, quienes controlaron la Universidad utilizando la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG) fundada en 1948 en sustitución de la Federación de Estudiantes Socialistas de Occidente (FESO) (Martín, 2014). El control lo realizaron con alumnos armados, que amenazaban profesores y autoridades de manera violenta¹² y la cual impuso un rector en 1954, fecha en que se reconoce el inicio de su gran influencia al interior de la Universidad.

Es por ello que durante los gobiernos de Agustín Yáñez (1953-1959) hasta el gobierno de Francisco Medina Ascencio (1965-1971) estos caciques, así como los hijos de las familias políticas de los gobernadores ocuparon puestos políticos en el congreso local, federal y en las presidencias municipales. Informalmente a estos líderes sindicales se les habían asignado distritos, municipios o territorios para seguir burlando la ley electoral y ganar elecciones para el PRI. Ante los constantes fraudes, en 1958 en las elecciones locales, el PAN no propuso candidaturas en los distritos locales, porque seguían pugnando por una mejor competencia. Por ejemplo, en 1961 ocupaba un cargo como diputado local el hijo de González Gallo, González Gortázar. En 1964 era evidente cómo los líderes obreros se hacían cargo de ciertos municipios y distritos para ganar las elecciones (Alonso, p. 33) y resultaron electos Heliodoro Hernández y Carlos Ramírez

¹¹ Decreto: <https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretossip/decretos/Decretos%20LVIII/Decreto%2022574.pdf>

¹² CNN Expansión, 2011.

Ladewig. En 1967, como reclamo, el PAN no presentó nuevamente candidatos para diputaciones locales, pero esto seguía sin ser relevante sobre todo para que el PRI cambiara comportamiento. En este escenario ocurre la gran crisis del PRI con el movimiento de 1968 y la guerra sucia de la década de 1970.

La gobernanza del estado autoritario y su crisis nacional 1970-1988

Este período se divide tanto en objetivos como en actores de la clase política. Entre 1970 y 1980, la élite de Jalisco se alineó con el autoritarismo del PRI, quien había dejado de responder a las causas revolucionarias y, por el contrario, enfrentaba revoluciones contra él. Y la siguiente década de 1980, cuando, después de la Reforma electoral de 1977, el sistema de partidos se fue abriendo poco a poco para el crecimiento de la oposición en el estado. Los caciques sindicalistas comenzaron a debilitarse, por las pugnas internas del PRI sobre la selección de candidaturas y en el caso de la Universidad de Guadalajara, surge la figura de Raúl Padilla López.

Vale la pena mencionar el contexto que vivía la élite política jalisciense que enfrentó los acontecimientos de 1968 y de la década de 1970, que llevaría al triunfo de la gubernatura a Alberto Orozco Romero (1971-1977) sin oponente, pues fue candidato único. A nivel nacional se gestaba uno de los momentos que puso en jaque el sistema político mexicano después de la Revolución. Como citan Núñez y Robes (1999, p. 195) a Arias (1985) en estos años "...la combatividad de los obreros jaliscienses era apenas un recuerdo de la carrera de los líderes sindicales, ahora grandes y respetados empresarios económicos y políticos" (Arias, 1999). Lo mismo sucedía en otras esferas de la expresión popular, como en el caso de los estudiantes y otros movimientos que habían comprendido que el camino institucional era férreo y no era la opción para hacer escuchar sus demandas. Como bien menciona Moreno (2017) México daba una imagen hacia afuera como un país revolucionario, democrático que daba asilo a refugiados políticos latinoamericanos, mientras que al interior era un régimen autoritario que controlaba las elecciones, los tres poderes y cooptaba las resistencias sociales a través de sus corporaciones y caciques. En general, 1968 fue un año de revolución mundial (Wallenstein, 1989), pues en diversos escenarios los jóvenes salían a luchar para cambiar la realidad política de sus contextos y México no

fue la excepción. Como los canales institucionales estaban cerrados, en nuestro país también predominó la guerrilla y la violencia.

En Jalisco, los objetivos y las decisiones públicas seguían siendo tomadas de manera jerárquica por un grupo que excluía y cooptaba de la mayor parte de los puestos públicos a quienes estaban fuera de la red de poder, pero cada vez con mayor violencia. Nuevamente los actores locales se mantenían con el principal objetivo de mantener el orden, el poder y, sobre todo, la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional. En la ciudad, para controlar a las expresiones estudiantiles, el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz mantuvo una estrecha relación con la Federación de Estudiantes de Guadalajara, presidida en ese entonces por Enrique Alfaro Anguiano (López, 2021). La tarea de la Federación fue la de mantener bajo control las protestas estudiantiles a través de los caciques en turno, levantamientos, torturas y asesinatos, así como el bloqueo a quienes visitaban los estudiantes de Guadalajara para invitarlos a la causa. Los líderes sindicales hacían lo propio con los trabajadores y otros grupos disidentes. La Universidad Autónoma de Guadalajara del grupo *tecos* se fortaleció como un centro del movimiento fascista de Latinoamérica (*ídem*). Esta Universidad se vinculó con las Universidades de Texas y Michigan y llegó incluso a poner una bomba en las instalaciones del Partido Comunista Jalisciense en 1977. Surgen guerrillas en todo el país¹³ y en Jalisco, la Liga 23 de Septiembre se considera la agrupación de izquierda mayor organizada y con mejor capacidad de alcance en todo el país, la cual nace en Guadalajara, en la calle Porfirio Díaz, en una casa rentada al cura

¹³ Moreno (2017, p. 119) menciona, por ejemplo, los movimientos de “los trabajadores electricistas (Trejo Delarbre, 1978), que contaba con Rafael Galván entre sus protagonistas. El movimiento del magisterio, con el que Otón Salazar reivindicaría la autonomía organizativa y política, demanda también del movimiento médico de 1965 y el estudiantil de 1968 (Vocero Marxista de los Trabajadores y la Juventud, s/f). El movimiento estudiantil en la Universidad de Guadalajara (UdeG) y el surgimiento del Frente Estudiantil Revolucionario (FER) como respuesta al monopolio que ejercía la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG), vinculada con la derecha jalisciense (Tamayo Rodríguez y Moreno González, 2013). Grupos guerrilleros como la Liga Comunista 23 de Septiembre, la Unión del Pueblo y las Fuerzas Revolucionarias Armadas del Pueblo.

de la parroquia de San Juan Bosco (López, 2021). Sus acciones impactaron a nivel nacional, y en estos años nuevamente la violencia fue una constante, pero esta vez con jóvenes que daban su vida entusiasmados con la causa comunista que dominó esos años tanto en México como en el mundo (Delgado y Páez, 2023). Así, la élite jalisciense seguía bajo las órdenes del partido nacional en el poder y contribuía a sus mismos objetivos.

Sin embargo, nuevamente los actores jaliscienses de la oposición seguían buscando también posicionamiento a nivel nacional y se fortalecían a nivel municipal y de diputaciones. En 1972, el hijo de Efraín González Luna, es decir, Efraín González Morfín, contendió para la campaña presidencial del PAN. En 1973, Carlos Petersen estuvo a punto de declararse ganador de Guadalajara por el PAN aún con las actas firmadas y aprobadas por el Consejo Electoral. Sin embargo, después apareció en el periódico que su victoria era dudosa y autoridades desde el centro llegaron a la ciudad a amedrentarlo y convencerlo de abandonar el país por un tiempo¹⁴. Para compensar, al PAN se le aceptaron triunfos en Jamay, en Encarnación de Díaz y ganó de diputado local en aquel entonces el joven Francisco Ramírez Acuña. También ganaron diputaciones los caciques locales Heliodoro Hernández, Francisco Silva Romero y Leal Sanabria. El gobierno de Luis Echeverría fue férreo y es de recordar que su esposa era Esther Zuno, por lo que en esos años también la familia Zuno ejercía un gran poder en la política local (Alonso y Alonso, p. 35) y sobre todo en el sur.

Esta crisis nacional terminó en una elección presidencial de 1976 sin oposición y una nueva reforma electoral en 1977 que significó para México la apertura del sistema de partidos y la antesala para la alternancia.

Pero a inicios de la década de 1980, sería en el interior del Estado de Jalisco donde se estaría gestando la mayor fortaleza de la oposición. Y esta oposición vuelve a ser aquella donde los cristeros se habían defendido de los revolucio-

¹⁴ Cuenta Carlos Petersen en su testimonio “Después me mandan a otro amigo íntimo mío a decirme: ‘Oye, mira, la situación. Están considerando a Juan Delgado como usurpador. Yo vengo a ofrecerte lo que quieras, pero ya renuncia a tu puesto de candidato triunfador’. Me ofrecían dinero, lo que yo quisiera, pero no acepté. Así eran las cosas entonces” (Alonso y Alonso, p. 40). Tampoco volvieron a darle una obra como ingeniero en obras públicas.

narios y la Iglesia católica había logrado ser un referente de la vida social y también del bienestar de los trabajadores y campesinos. Es en Lagos de Moreno, San Juan de los Lagos y Tepatlán donde se fortalece el Partido Demócrata Mexicano (PDM) e iniciaría su carrera política el entonces joven Emilio González Márquez, oriundo de Lagos. La principal causa para que en esta región se desarrollara la oposición es, sobre todo, por sus antecedentes culturales y políticos, como se ha mencionado, pero también por la fortaleza de las familias y las élites locales, siempre ligadas a una economía local en crecimiento y a la relativa independencia del centro del estado (Alonso, 1990). En un contexto nacional de crisis económica de 1982 y el terremoto de 1985, para 1988 el PRI vivía una nueva crisis con el entusiasmo que generó el Frente Democrático Nacional y con Cuauhtémoc Cárdenas y Manuel Clouthier como una nueva fuerza opositora a gran escala. En Jalisco, el PAN y el PDM seguían creciendo en votos en todo el estado y a estas alturas el PRI estaba debilitado internamente¹⁵, pero seguía operando con fraudes electorales, lo que le permitía ganar. En Jalisco se le reconocieron 23.8% de los votos a Cárdenas y a Clouthier un 30.7 por parte de los jaliscienses, aunque el candidato oficial obtuvo el 42%. Esto sólo confirmó la reducción de la votación al PRI, a pesar del gran fraude nacional. Sin embargo, en las elecciones locales, el PRI estatal invitó a sus filas a empresarios, expanistas y a hijos de gobernadores (Alonso, pp. 66-67), ante el debilitamiento del corporativismo. El triunfo de Carlos Salinas de Gortari y de Guillermo Cosío Vidaurri en 1988 significaron, tanto a nivel nacional como a nivel local, nuevos conflictos entre los interesados por obtener candidaturas y el poner en discusión la disciplina partidista en el PRI (Alonso, 1993, p. 91; Hernández, 2000). Pues a pesar del triunfo de Cosío, el PRI perdió ocho de sus veinte distritos electorales (Morris, 1995).

A finales de esta década, en 1989, Raúl Padilla López fue nombrado rector de la Universidad de Guadalajara, al suceder a Enrique Alfaro Anguiano y a partir de entonces se le reconoce como una nueva “familia política” (Hurtado, 2020) y actor relevante en la política local. Raúl Padilla abrazó la causa del Frente Democrático y, junto con Cárdenas y Muñoz Ledo, impulsó a la postu-

¹⁵ Ver Muñoz, 2006, p. 31.

lación de candidatos en los distritos de Guadalajara (*ídem*, p. 313), apoyados por estudiantes y académicos. Ese mismo año, el hermano del fallecido Carlos Ramírez Ladewig, Álvaro Ramírez, al desconocer con un desplegado al rector (por romper acuerdos) con ayuda de la FEG toman las instalaciones de la rectoría y de dependencias universitarias. Pero ya entonces Alfredo Peña y Padilla López gestaban una nueva organización estudiantil para terminar con la FEG, controlada por la familia Ramírez desde 1954. Esta nueva organización, la actual Federación de Estudiantes Universitarios (FEU) se formó de las corrientes democráticas internas e incluía a los entonces jóvenes Alfonso Partida y Mara Robles. La familia Ramírez perdió también el control de la entonces Federación de Profesores Académicos al haber sido apoyada Celia Fausto por Padilla López y Tonatiuh Bravo Padilla. A partir de entonces, y con la plataforma del recién fundado PRD, en 1989 el llamado grupo UdeG influyó en la postulación de candidaturas en diversos niveles del gobierno del Estado de Jalisco (Hurtado, 2020, p. 320 y Acosta, 2020). Durante su gestión logró la descentralización de la Universidad, el fortalecimiento a nivel internacional de los académicos y la consolidación de la Feria Internacional del Libro, así como el Auditorio Telmex, el Centro Cultural Universitario y diversas acciones a favor de la cultura en Jalisco. Estos resultados lo mantendrían como líder legítimo universitario hasta 2023. En la escala internacional había caído el muro de Berlín y con eso se apagaba la revolución marxista e ideológica, y en México se habían logrado sofocar los movimientos de la izquierda más auténtica (Delgado y Páez, 2023).

La gobernanza de la alternancia PRI-PAN en Jalisco: 1990-2012

Esta cuarta etapa en Jalisco puede considerarse el momento en que se sientan las bases para una verdadera gobernanza, es decir, la intervención de diversos actores en temas públicos, con búsqueda de objetivos en común sin la exclusión que había existido hasta entonces. Sin embargo, aún no puede considerarse un ejercicio pleno de gobernanza, pero sí de una preparación hacia ella. Desde 1968 y 1988, cuando las expresiones fuera del aparato autoritario fueron apagadas ya sea por la violencia o por los últimos logros del fraude electoral, la década de 1990 finalmente contó con la creación del árbitro electoral que trajo nuevos bríos a la democratización mexicana, como sucedía a nivel internacional con

la tercera ola de la democracia (Huntington). Las causas de la democratización en Jalisco fueron, como menciona Gómez (1997, p. 182), el debilitamiento del corporativismo del PRI del gobernador Cosío Vidaurri (1989-1992) para el control político, la tragedia social por las explosiones del 22 de abril de 1992 y el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en 1993. A nivel nacional estaba en auge la creación del Instituto Federal Electoral¹⁶ y en Jalisco se organizaba también el nuevo Consejo que organizaría las elecciones (Montaño y Macedonio, 2023). Se vivía, sobre todo, un hartazgo por parte de la ciudadanía y la necesidad de vencer al PRI y todo lo que representaba, aunque sin una búsqueda ideológica del cambio (como lo fue el momento posrevolucionario). Durante estas crisis se debilitaron actores que habían mantenido la estabilidad política en Jalisco, surgieron nuevos y cambiaron los acuerdos y las formas de entender la política.

Como comenta Arellano (2021), en Jalisco la democratización fue pragmática y no programática, ya que el gobierno de Alberto Cárdenas (1995-2001) no significó grandes cambios en los objetivos políticos del estado. Significó un triunfo de la oposición tan esperado, pero que ni siquiera se dio con sus grandes luchadores de Guadalajara, como la familia de González Luna o de Carlos Petersen, sino de un exalcalde de Zapotlán el Grande en 1993. Lo que sí fue un hecho es que cambió el pacto de élites y se fortalecieron, como lo menciona Loaeza (2000), nuevos grupos políticos o élites periféricas que crecían al margen de la élite central y posrevolucionaria que se había consolidado con el PRI. Pero, por supuesto, no desaparecieron, sino que se reacomodaron ellos mismos o sus descendientes en diversos espacios públicos u obtuvieron distintas recompensas¹⁷.

¹⁶ Porfirio Muñoz Ledo (2022) comentó que habían logrado convencer al PRI de que este nuevo instituto estaría conformado por ciudadanos, estos ciudadanos serían seleccionados del grupo académico, intelectual y hasta artístico. Así es como salieron los primeros nombres de los consejeros. Y aunque se había comenzado en una casa prestada o rentada por un priista, después se logró rentar un inmueble propio, hasta ser totalmente autónomo del sistema.

¹⁷ Como, por ejemplo, Salvador Cosío Gaona, hijo del último gobernador del PRI antes de la alternancia, pasó por el PRD y después ha estado al frente del PVEM Jalisco, además de ser notario. O Miguel Ángel Martínez, ahora en MORENA, hijo de su homónimo padre expa-

A pesar de haber sido el cuarto estado con alternancia y victoria del PAN, fue hasta la llegada de Vicente Fox (2000-2006) a la presidencia que en la élite de Jalisco se regresó a la antigua tradición de estar bien relacionado con el gobierno federal, al integrarse Cárdenas al gabinete del presidente. En estos tres sexenios que gobernó Jalisco el PAN con Ramírez Acuña (2000-2006) y Emilio González (2006-2012) se resaltan políticas públicas referentes a la movilidad y el apoyo a la inversión extranjera, así como a la iniciativa privada (Hurtado, 2015). Los actores se movieron en un marco de bipartidismo entre el PRI y el PAN, mientras que los partidos minoritarios buscaron sobrevivir con ciertas negociaciones y alianzas (Cortés Guardado, 2023). Sólo en 2009 apareció el quiebre nuevamente entre la ciudadanía que, ahora decepcionada del PAN, llamó al abstencionismo y a la apertura del sistema de partidos para mejores perfiles de candidaturas (Amezcuca y Bussoletti, 2019).

Además de las cabecillas del PAN y de los grupos de los gobernadores, otras élites que permanecerían activas en este período serían las de Alfredo Barba y las de Raúl Padilla López (Hurtado, 2020), pues a pesar del quiebre del PRI a nivel estatal, hay evidencia de que seguían operando hasta el cierre de este escrito. Fue hasta el sexenio de Emilio González Márquez cuando los actores entraron en conflicto, cuando se dio un nuevo enfrentamiento entre el gobierno del estado y la Universidad de Guadalajara, siendo el rector el dr. Marco Antonio Cortés Guardado. El sexenio de Emilio González está considerado por poner en riesgo el estado laico, al revivir las ideas de la Guerra Cristera, es decir, la movilización de la iglesia católica para lograr fines políticos. Como manifestaciones de este tema, se encuentran las grandes donaciones de dinero público a la iglesia católica y la construcción del Santuario de los Mártires: un monumento a la defensa de la iglesia contra la repartición de tierras posrevolucionarias. Además, intentó hacer una iniciativa ciudadana que diera un revés a los derechos reproductivos de las mujeres y las manifestaciones de libertad sexual y de la comunidad LGBTQ+.

Al final de la época de decepción panista, se fortalecía en Jalisco el grupo Universidad con la candidatura de Jorge Aristóteles Sandoval, egresado de la UdeG y militante de la FEU. Inicia el nuevo contexto en que se presentaba un

.....
nista.

nuevo PRI a nivel nacional, después del desastre de la violencia en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012). Otro actor surge también, Enrique Alfaro Ramírez, hijo del exrector Alfaro Anguiano, quien después de haber militado en el PRI y en el PRD, pedía licencia como alcalde de Tlajomulco para contender por la gubernatura del estado con el partido Movimiento Ciudadano. Pero en México se fortalecía también y con mayor identidad y descontrol, otro actor en la gobernanza nacional: el crimen organizado.

La gobernanza del pluralismo 2012-2023

Como se ha mencionado en anteriores trabajos (Montaño y Fernández, 2023), el año 2012 es un escenario distinto para la clase política y para la forma de llevar a cabo el debate público en Jalisco. La gobernanza está integrada por un PAN debilitado electoralmente pero organizado, un nuevo PRI con el liderazgo de Enrique Peña Nieto a nivel nacional y las élites locales que apoyaban la gubernatura de Aristóteles Sandoval. Los movimientos sociales se manifiestan cada vez más en redes sociales y así el control mediático por parte de los gobiernos se debilitan, al mismo tiempo que se debilitan las grandes televisoras, periódicos y otros medios de comunicación tradicionales. El debate público gira en torno a favor de la movilidad no motorizada, de la transparencia y no corrupción, así como de la participación política. La sociedad civil vuelve a organizarse y a manifestarse de manera más ordenada y organizada, en continuo diálogo con el gobierno estatal, tal como lo habían comenzado los gobiernos panistas.

Este auge de las redes sociales como nuevo espacio público, impacta significativamente en el control de las élites locales de las elecciones, de la agenda política y del comportamiento electoral (Ortiz, 2023). Por eso se puede explicar que Enrique Alfaro Ramírez, sin partido político consolidado y con poco financiamiento, quede en segundo lugar de la preferencia electoral a la gubernatura del estado, a tan solo cien mil votos debajo del nuevo gobernador electo Aristóteles Sandoval (2012-2018) y con cinco diputaciones locales en el congreso de Jalisco. El sexenio sirvió a Enrique Alfaro y Movimiento Ciudadano para posicionarse como una oposición fuerte y lograr en 2015 el triunfo en Guadalajara y la Zona Metropolitana, así como para aumentar las diputaciones locales y lograr, en 2018, la gubernatura del estado. A pesar de haber comenzado su campaña

electoral con un discurso en contra de Raúl Padilla López, en 2018 integra a Mara Robles y Tonatiuh Bravo como candidatos de su partido político. Y en la elección presidencial de 2018, en alianza con el PAN y Movimiento Ciudadano, incluso Ricardo Anaya había anunciado a Raúl Padilla como su secretario de cultura. Por ello, su período comienza con ríspidos desencuentros con el presidente electo Andrés Manuel López Obrador. En su gabinete, Enrique Alfaro integró también a líderes de la COPARMEX y otros empresarios a candidaturas y a su equipo político. Al inicio de su gobierno, Enrique Alfaro se dedicó a continuar sus políticas iniciadas como alcalde de Guadalajara (2015-2018), entre las que incluyeron la remodelación del centro histórico, la terminación de la línea 3 del tren ligero y otros programas sociales que beneficiaban a estudiantes y mujeres.

En estos primeros años mantuvo un encuentro cordial con el grupo Universidad y con el PAN, pero logró desarticular el PRI Jalisco e impidió la consolidación de MORENA Jalisco. La cooperación entre la Universidad de Guadalajara y Movimiento Ciudadano duró lo suficiente para soportar y gestionar la pandemia de Covid-19 en Jalisco. La gestión de la pandemia, declarada en marzo de 2020, llevó al gobierno estatal a una gobernanza que incluyó una inversión en el sector salud tanto con los Hospitales Civiles de la Universidad de Guadalajara como con los hospitales privados de la familia Leaña. Su gestión incluyó frecuentes episodios de cese de actividades públicas en los niveles de mayor gravedad de la pandemia. En cuanto a su relación con el gobierno federal, existieron diversos desencuentros, sobre todo por las políticas de centralización de los recursos que se intentaron hacer con los llamados delegados, así como con la eliminación del Seguro Popular y la creación del INSABI. En 2020 se posicionó como uno de los gobernadores representantes de la Alianza Federalista, que buscaba hacer frente al presidente. Sin embargo, esta figura se diluyó y después de reencontrarse con López Obrador en otros eventos más cordiales, empezó su enfrentamiento con la Universidad de Guadalajara. Al mismo tiempo, se agravó la crisis de desaparecidos en Jalisco, llegando a cifras alarmantes de tragedia social y de poca sensibilidad por parte de las autoridades. Surgen en todo el país y en Jalisco las llamadas madres buscadoras, quienes se dedican a buscar cuerpos y restos humanos para identificarlas y responder a miles de familias dolientes con desaparecidos y en la total incertidumbre, con un ministerio público

y fiscalía rebasados. Además, se agravó la sequía en el estado, la falta de agua azotó a cientos de colonias de Guadalajara y el gobierno hizo un operativo de abasto de agua con pipas a través del SIAPA. Por otro lado, apoyó el interior del estado con la construcción de hospitales y de remodelación de lugares públicos y centros históricos.

En 2021, el grupo Universidad logró el registro de un partido local, Hagamos, operada principalmente por estudiantes y profesores de la Red Universitaria, por lo que Mara Robles y Tonatiuh Bravo abandonaron MC. Así, poco tiempo después inició el conflicto más grande la Universidad de Guadalajara y el gobierno del Estado, después del que había llevado a cabo González Márquez. El conflicto incluyó movilizaciones de alumnos y de profesores, así como el encarcelamiento de estudiantes líderes de la FEU. También se trató de una campaña de desprestigio operada por Movimiento Ciudadano en redes sociales contra la Universidad. En la Universidad se sufrió la cancelación de eventos académicos masivos que históricamente habían albergado. Se cerraron las puertas en los ayuntamientos y el gobierno de Jalisco para la organización de eventos académicos, excepto en Guadalajara o Zapopan, liderados por Pablo Lemus y Franjie. Durante el año que duró Guadalajara como la Capital Mundial del Libro, por los logros académicos de la Feria Internacional del Libro que presidía Raúl Padilla, éste y la Universidad fueron ignorados y excluidos de las actividades. En diciembre de 2022, Verónica Delgadillo, Gerardo Quirino y otros allegados a Alfaro, se manifestaron con otros simpatizantes afuera de la sede de la Feria Internacional del Libro con el intento de un boicot. La crisis entre ambos grupos se volvía insostenible y, a pesar de que Muñoz Ledo intentó conciliar a Enrique Ibarra para pacificar las cosas, éste nunca le respondió las llamadas mientras estuvo de invitado en la FIL 2022. El 2 de abril de 2023 Raúl Padilla se suicidó en su domicilio a causa de la depresión ocasionada por diversas enfermedades. Y a la muerte del *pater* de esta familia política le sobrevive su hermano, Trinidad Padilla López, así como otros veinte equipos políticos allegados a Raúl que operan en los diferentes Centros Universitarios de la Red Universitaria bajo el liderazgo del Rector Villanueva Lomelí (Hurtado, p. 361). En febrero de 2024 se logra un triunfo histórico para la Universidad de Guadalajara al aprobarse a nivel constitucional el presupuesto para esta casa de estudios, logrando así no

estar a expensas del interés político del gobernador en turno y poder tener una verdadera autonomía.

Finalmente, entre 2023 y 2024, hubo señales de una división al interior de Movimiento Ciudadano cuando Enrique Alfaro se muestra en desacuerdo con la dirigencia nacional de Dante Delgado. Logra las posiciones en el Senado para sus allegados Mirza Flores y Alberto Esquer (expanista de Zapotlán el Grande) y para Verónica Delgadillo a la candidatura de Guadalajara. De manera informal, Enrique Alfaro apoyó la candidatura de la Alianza PAN-PRI-PRD, lo que lo llevó también a enemistarse con la dirigencia de Movimiento Ciudadano, quien rechazó unirse a la alianza. Pablo Lemus busca la gubernatura y Juan José Fran- gie la reelección en Zapopan y se les considera cercanos al grupo Universidad y poco cercanos a Enrique Alfaro. MORENA Jalisco también se divide y quien fuera regidora del PRI y dirigente de la CROC, Claudia Delgadillo, encabezó la candidatura a la gubernatura del estado de Jalisco por este partido. Carlos Lomelí, quien iniciara en Movimiento Ciudadano y que contendió distintas veces para MORENA, dejó el camino para el nuevo grupo morenista en el estado. En el caso del PRI, PAN y PRD Jalisco, se presentaron en coalición con Laura Haro para gobernadora y para la mayoría de las candidaturas de alcaldías y diputaciones, pero no en todas. Y sus principales operadores fueron los exgobernadores Alberto Cárdenas, Francisco Ramírez Acuña y Ramiro Hernández, los actores principales de hace algunos años en la gobernanza jalisciense. Finalmente, Movimiento Ciudadano logró la ventaja electoral y volvió a ganar el Estado de Jalisco, después de eventos conflictivos de Morena Jalisco y Morena Nacional en contra del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. Después de un proceso electoral violento, con múltiples asesinatos de candidatas y candidatos y de servidores públicos, el crimen organizado toma un rol cada vez más relevante en la gobernanza local. Incluso a pocas horas de la elección se cancelaron planillas por renuncias de candidaturas en Mazamitla y Tuxpan. En otros municipios se observó el registro de planillas únicas o dificultades para instalar casillas. Sin embargo, aún falta documentar y seguir la pista a este nuevo actor ilegal que, como todo grupo de presión, ejerce poder en la configuración local de los actores y los objetivos perseguidos.

Conclusiones

En este trabajo se utilizó el concepto de gobernanza para la interpretación social, en términos de los actores que intervienen en los asuntos públicos para el mayor bien común y se analizaron sus orígenes hasta la actualidad. Se hizo un recuento de los actores que intervinieron en un momento determinado, de los objetivos políticos que buscaban y del bien común al que se referían desde la etapa posrevolucionaria. En este trabajo se dejó claro, de manera general, cuáles han sido los actores más relevantes de la política jalisciense, los objetivos y principios con los cuales regían sus acciones y, sobre todo, su apertura para lograrlo de la manera más incluyente o excluyente posible.

Se puede constatar que, si bien las promesas de la Revolución Mexicana se pudieron concretar en los primeros años posrevolucionarios, esto tuvo como consecuencia nuevamente la violencia con el mayor clivaje social de México: el religioso. También pudo observarse, el enfrentamiento subnacional que tuvo que ser centralizado por la presidencia de Cárdenas. El conflicto y la violencia que se vivía en los distintos ámbitos sociales siempre llevó a los actores a encontrar soluciones en el autoritarismo y el control institucional que florecieron en la década de 1960.

La nueva oligarquía ya no revolucionaria buscó entonces mantenerse y protegerse con instrumentos de autoritarismo y violencia de Estado, que se volvieron insostenibles en un mundo nuevamente revolucionario y auténtico. El crecimiento de los descendientes, de los grupos y de los caciques a quienes se debían favores y que era imposible satisfacer, creó fracturas dentro del PRI, hasta que encontraron su expresión más auténtica en el Frente Democrático.

Del mismo modo, el árbitro electoral terminó de una vez por todas con la única preocupación que hubo en México después de que se apagaran los ideales revolucionarios: la alternancia. El bipartidismo ayudó al PRI y al PAN a mantenerse con la estructura informática de las televisoras y otros medios de comunicación que entraron en el juego de la gobernanza más ampliada, pero aún excluyente.

Finalmente, la crisis del PRI y del PAN hizo migrar a sus candidatos a nuevos partidos políticos. Esto favoreció no solo a MORENA, sino también a otros espacios políticos que siguen siendo nicho de actores políticos y de familias.

Así, los actores siguen manteniéndose, pero los vehículos han cambiado. La ciudadanía adquirió poder con las redes sociales y la apertura de los canales de participación para apoyar o castigar a las élites en turno. Por ello habría que preguntarse si la gobernanza es una actividad de acuerdos entre élites que se reconocen como élites (que siguen excluyendo a otros) y que buscan responder a las preferencias de los ciudadanos o de lo que le da una mayor rentabilidad electoral, para mantenerse.

Es por ello que la existencia de actores desde las organizaciones autónomas, fuera de los partidos políticos, así como la existencia de universidades y otros espacios de deliberación, debe fortalecerse para ampliar cada vez más el nivel de debate y de inclusión de quienes pueden participar en la vida pública. De lo contrario, la eliminación o debilitamiento de actores o de élites periféricas volvería a excluir de la vida pública a todas aquellas voces que disciernen de quien ostenta la autoridad política formal. Además, se enfrenta uno de los peores escenarios en materia de crimen organizado y del fortalecimiento de estos actores con veto, con el uso de la violencia tanto social como política como parte de la nueva configuración local. En futuros trabajos se deberá hacer énfasis en el seguimiento, registro e implicaciones que tiene en nuestra actual gobernanza local estos actores. Del mismo modo, es urgente que el próximo objetivo en común de los actores sea la pacificación y la recuperación del estado de Derecho, una gobernanza por la paz.

Referencias

- Acosta-Silva, A. (2020). *Superficie de imágenes: Universidad, política y cultura en la era de la incertidumbre*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- Acosta-Silva, A. Ganga-Contreras, F., & Rama-Vitale, C. (2021). “Gobernanza universitaria: enfoques y alcances conceptuales”. *Revista iberoamericana de educación superior*, 12(33), 3-17.
- Alonso, J. (1987). *Elecciones en tiempos de crisis* (Vol. 1). Universidad de Guadalajara.
- Alonso, J. (1989) *El PDM Movimiento Regional*. Universidad de Guadalajara.
- ____ (1990). Élite y elecciones en los Altos de Jalisco. *Estudios Sociológicos*, 8(24), 491-516. <http://www.jstor.org/stable/40420090>

- ___ (1991). *Arrollamientos y menoscabos: las elecciones federales de 1991 en Jalisco*. Centro de Investigaciones sobre los Movimientos Sociales, Universidad de Guadalajara.
- ___ (1993). *El rito electoral en Jalisco (1940-1992)*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores Gia Social.
- Amezcuca, M. y Bussoletti, A. (2019) *Ensayos sobre el sistema político electoral en Jalisco*. Universidad de Guadalajara.
- Arellano Ríos, A. “El cambio político en Jalisco: 1989-2019”. *Estudios Políticos* (52).
- Bautista Lucca, J. (2019). “Los conceptos en la política latinoamericana comparada”. *Espiral (Guadalajara)*, 26(74), 9-48.
- Béjar Algazi, L. (2012). “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo” *Revista mexicana de sociología*, 74(4), 619-647.
- Brachet-Marquez, V. (1997). “Democratic transition and consolidation in Latin America: Steps toward a new theory of democratization” *Current Sociology*, 45(1), 15-53.
- Butler, M. (2002). “Cristeros y agraristas en Jalisco: una nueva aportación a la historiografía cristera” *Historia Mexicana*, 52(2), 493-530. Recuperado a partir de <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1378>
- Córdova, A. (1974). *La política de masas del cardenismo*. Ediciones Era.
- Cortés, G. M. (2023). *El sistema electoral en Jalisco: comportamiento electoral, marco jurídico*. Universidad de Guadalajara.
- De la Peña, G. (1993). “Populismo, poder regional e intermediación política: el sur de Jalisco, 1900-1980”. *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, 16(16).
- De León, I. (2023). *A 42 años de su muerte recuerdan a Francisco Silva Romero considerado como el padre del sindicalismo jalisciense*, en Canal 44, Universidad de Guadalajara. <https://udgtv.com/noticias/a-42-anos-de-su-muerte-recuerdan-a-francisco-silva-romero-co/208126>
- Delgado G. Á. y Páez V. A. (2023). *Izquierda: 1923-2023: La terca travesía*. Grijalbo.

- Espíndola Mata, J. (2004). *El hombre que lo podía todo, todo, todo: ensayo sobre el mito presidencial en México*. El Colegio de México.
- Expansión, Redacción (2011). “Una sociedad de alumnos oculta una herramienta de control” Artículo publicado el 28/12/2011. <https://expansion.mx/nacional/2011/12/28/una-sociedad-de-alumnos-en-guadalajara-oculta-una-herramienta-de-control> (visto febrero 2024).
- González Navarro, M. (2003). *Cristeros y agraristas en Jalisco: Tomo 5*. El Colegio de México. https://muse.jhu.edu/pub/320/oa_monograph/chapter/2582064
- Gómez López, A. (1997). *Crisis y transición en Jalisco, Guadalajara*. Universidad de Guadalajara.
- Hernández-Valdez, A. (2000). “La caída priista en Jalisco”. En *Replones*, revista del ITESO, núm.46. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.
- Hurtado, J. (2015). *Los gobernadores y las élites políticas de Jalisco 1911-2015*. Instituto de Estudios del Federalismo, Prisciliano Sánchez.
- Hurtado, J. (2020). *Familias políticas jaliscienses: 1919-2019*. Siglo Veintiuno Editores.
- Knight, A. (2000). Cultura política y caciquismo. *Letras Libres*, 24, 16-20.
- Loeza, S. (2001). México: La rebelión de las elites. *Estudios sociológicos*, 363-380.
- López, Abi. (2021). “1968 en Jalisco, la imposición del silencio” en *ZonaDocs* <https://www.zonadocs.mx/2021/10/02/1968-en-jalisco-la-imposicion-del-silencio/>
- Montaño, R. M. y Fernández, A. (2023). “Capítulo 3 La comunicación política en Jalisco 1995-2018: Legislación y Campañas electorales”. en Cortés, G. (coord.) *El sistema electoral en Jalisco: comportamiento electoral, marco jurídico*, Universidad de Guadalajara.
- Meyer, L. (2002). *La institucionalización del nuevo régimen*. Historia General de México. 4 ed. El Colegio de México.
- Martín, R. (2014). “El edificio de la FEG y las épocas oscuras” en *El Informador*, 5 de julio 2014.

- ___ (2018). “El 68 en Guadalajara, la FEG y la represión estatal” en *El Informador*, 3 de octubre de 2018 <https://www.informador.mx/ideas/El-68-en-Guadalajara-la-FEG-y-la-represion-estatal-20181003-0039.html>
- Mayntz, R. (2003). New challenges to governance theory. *Governance as social and political communication*, 27, 40.
- ___ (2006). Governance en el Estado Moderno. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 103-117.
- Martínez Moya, A. (2018). La refundación de la Universidad de Guadalajara en 1925. La mística de la revolución inhibe su autonomía. *Revista historia de la educación latinoamericana*, 20(30), 123-142.
- Montaño, R. M. y Macedonio, M. O. (2023). “Cap. 2 Diseño, evolución y transformación del sistema electoral en Jalisco: 1987-2021”. en Cortés, G. (2023) (coord.) *El sistema electoral en Jalisco: comportamiento electoral, marco jurídico*, 147. Universidad de Guadalajara Ediciones.
- Moreno González, M. G. (2010). La izquierda y los movimientos sociales: el caso del Partido Comunista en Jalisco y la guerra sucia en Guadalajara de los años setenta. *Revista de Historia de América*, 9-23.
- ___ (2017). El movimiento anticomunista en Jalisco durante los años setenta. *Espiral (Guadalajara)*, 24(68), 113-153.
- Morris, S. D. (1995). Jalisco y las elecciones entre 1988 y 1995: un análisis empírico. *Carta Económica Regional*, (43), 10-15.
- Muñoz Ledo, P. (2022). Entrevista personal llevada a cabo en Guadalajara, Jalisco los días de diciembre durante la Feria Internacional del Libro.
- Núñez, I. M., & Robles, M. F. (1999). Sindicalismo en Jalisco: nuevo proceso de fin de siglo. *Espiral*, (15), 187-216.
- Ortiz, B. (2023). “Cap. 4. La representación política en Jalisco” en Cortés, G. (Coord.) *El sistema electoral en Jalisco: comportamiento electoral, marco jurídico*. Universidad de Guadalajara.
- Pellicer, O. y Reyna J. L. (1978). *Historia de la Revolución Mexicana 1952-1962. El afianzamiento de la estabilidad política* (Vol. 22). El Colegio de México.
- Romero, L. (1995). *El Partido Nacional Revolucionario en Jalisco*. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

- Romero, L. P. (1991). Los sectores medios universitarios y la política en Guadalajara. *Revista Mexicana de Sociología*, 207-221.
- Sánchez, M. T. (2022). *Una mirada al debate conceptual de la gobernanza en México*. Conferencia dictada el 27 de septiembre de 2022 en el ciclo de Conferencias de Ciencias Sociales 2022. Universidad de Ciudad Juárez, Chihuahua.
- Serrano, S. (2018). “El 68 sí pasó por Guadalajara” en *El Diario NTR*, Nota del 2 de octubre de 2018. https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=109452 (visto febrero 2024)
- Schmidt, S. & Mendieta, J. G. (2002). Los grupos de poder en México: recomposiciones y alianzas. *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 1.
- Tamayo, J. (1988). *Jalisco desde la Revolución. La conformación del Estado moderno y los conflictos políticos 1917-1929*.
- Tamayo, J. y Vizcarra, A. (2000). *Jalisco: sociedad, economía, política y cultura*. UNAM.
- Wallerstein, E. (1989). 1968: revolución en el sistema-mundo. Tesis e interrogantes. *Estudios Sociológicos*, 7(20), 229-249. <http://www.jstor.org/stable/40420017>

Acerca de los autores

Marco Antonio Cortés Guardado. Realizó estudios de licenciatura en Sociología en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Guadalajara (1980); obtuvo el grado de maestría en Ciencias Sociales en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social México, y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara en donde labora como profesor-investigador desde 1984 y de la que fue rector general de 2008 a 2013. También ocupó el cargo de rector del Centro Universitario de la Costa. Actualmente es director del Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza. Sus líneas de investigación exploran el estudio de los valores, la cultura política y el comportamiento político electoral. Entre sus publicaciones, además de artículos en revistas especializadas, se encuentran los libros: *Integración y conflicto social en Jalisco* (1997), *Los valores de los jaliscienses* (1999), *Debate moral y ciudadanía* (2000), *Virtudes cívicas, identidad y cultura política en México* (2005), *Los valores de los jaliscienses* (1997-2017) y *La profesionalización de la política* (2019).

Ismael Ortiz Barba. Es profesor del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara (UdeG); cursó las licenciaturas en Psicología y la de Sociología; la maestría en Ciencia Política y el doctorado en Ciencias del Desarrollo, la Sustentabilidad y el Turismo. Publicó el libro *El Derecho a la Intimidación en la Sociedad Transparente. El Habeas Data y la Información Genética en México* (2016), así como varios artículos y capítulos de libros sobre democracia, filosofía política, cultura política, asuntos electorales y

educación superior. Es coordinador editorial de la revista *Acta Republicana. Política y Sociedad* y articulista de *Diario NTR Guadalajara*. Fue subdirector de Investigación del Centro de Estudios de Opinión y coordinador de Investigación y Posgrados del Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara. Actualmente es investigador en el Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza de la misma universidad.

Alberto Arellano Ríos. Profesor-Investigador en El Colegio de Jalisco. Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Autor de siete libros, coautor en tres, y coordinador de cinco obras colectivas, así como autor de 27 capítulos de libro. También cuenta en su haber con 43 artículos publicados en diversas revistas académicas nacionales e internacionales. Miembro de la Academia Jalisciense de Ciencias; ALACIP (Asociación Latinoamericana de Ciencia Política), AMECIP (Asociación Mexicana de Ciencias Políticas), GIGAPP (Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas), Red Historia y Balance de la Ciencia Política en México, (SOMEE) Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, entre otros.

Gabriel Alejandro Corona Ojeda. Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara y licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente. Realizó una estancia en el CIDE Región Centro. Cuenta con más de una decena de publicaciones en libros y revistas académicas sobre temáticas relacionadas a gobernanza, anticorrupción, desarrollo institucional y derechos humanos. Desde el año 2019 trabaja en la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, donde participó en la elaboración de la Política Estatal Anticorrupción. Actualmente se desempeña como Subdirector de Coordinación Interinstitucional Municipal donde se encuentra principalmente trabajando temas asociados con la implementación de la Política Estatal Anticorrupción.

Nancy García Vázquez. Profesora-investigadora del Departamento de Políticas Públicas y del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Doctora en Ciencias Sociales por la

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, con sede en México. Premio Nacional de Administración Pública (2007). Formó parte del Comité de Participación Social y del Sistema Estatal Anticorrupción en Jalisco (2018-2023). Sus líneas de investigación son: la rendición de cuentas, el control de la corrupción, los procesos electorales y la representación política de las mujeres.

Magdiel Gómez Muñiz. Profesor e Investigador tiempo completo de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores Nivel 1 (SNII 1 - CONAHCYT). Perfil Deseable PRODEP-CONAHCYT. Coordinador del Doctorado en Ciencia Política y Jefe del Departamento de Estudios Económicos e Internacionales del Centro Universitario de la Ciénega (CUCiénega-UdeG). Integrante del Cuerpo Académico Consolidado UDG-CA-562: Educación, Políticas Públicas y Desarrollo Regional.

Mónica Montaña Reyes. Es doctora en Ciencia Política por el Istituto Italiano di Scienze Umane de la Universidad de Florencia, Italia y Licenciada en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Es profesora-investigadora de tiempo completo en el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara y coordinadora del Observatorio Político-Electoral de la misma universidad de 2017 a 2024. Fungió como integrante de la Junta Nacional Directiva de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP) de 2021 a 2023. Es coordinadora del grupo Élités en América Latina de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) desde 2019. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) Nivel I.

Giovana Patricia Ríos Godínez. Doctora en Ciencia Política en Justicia Alternativa, Construcción de Paz, Derechos Humanos y Género; Maestra en Estudios Internacionales y Licenciada en Asuntos Internacionales. Es profesora-investigadora de tiempo fijo en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Coordinadora de la Maestría en Derechos Humanos y Paz y coordinadora docente del área de Conflicto y Paz. Ha sido directora de Derechos Humanos y Paz en el Gobierno de Tlajomulco de Zúñiga. Ha

coordinado diversas revistas científicas y ha escrito más de una decena de artículos. Representa al ITESO en la Red Nacional para la Paz de la ANUIES como secretaria técnica y es integrante del Centro de Estudios para la Paz del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco (IJA). Es Certificada como prestadora de servicios en métodos alternos por el IJA y forma parte de su claustro docente. En octubre de 2022 recibió el nombramiento de Embajadora de Paz por parte del Instituto de Justicia Alternativa.

*Gobernanza en Jalisco. Perspectivas analíticas de
diversas facetas de la gobernanza en el ámbito local*
se editó para su publicación electrónica en septiembre de
2024 en la editorial Libros Invisibles, en Avenida Fray
Antonio Alcalde 830 en Guadalajara, Jalisco.
Teléfono y WhatsApp +52 3314822765.
www.librosinvisibles.com

Esta edición consta de 1 ejemplar.

Corrección: Jorge Díaz Barajas
Diagramación e impresión: Libros Invisibles

En años recientes, los temas relacionados con el tema de la gobernaza han surgido de forma impetuosa. Esto es así porque en un mundo cada vez más conectado y complejo, el estudio de la gobernanza se convierte en un elemento fundamental para lograr el desarrollo sostenible, la estabilidad política y la prosperidad de la sociedad.

La presente obra es una compilación de textos sobre la diversidad de análisis de asuntos contemplados desde la perspectiva gobernanza. Es pertinente en especial por sus observaciones innovadoras y colaborativas por parte de los actores políticos, sociales y económicos. En sus páginas, el lector encontrará un análisis profundo y reflexivo sobre los principios, prácticas y dilemas inherentes a la gobernanza en la actualidad en Jalisco.

Este libro ofrece una panorámica completa de los enfoques y debates que rodean al concepto de gobernanza. A través de estudios de caso e investigaciones empíricas y reflexiones teóricas, se exploran los distintos modelos de gobernanza, su aplicación en diversos contextos y su impacto en la vida de las personas.

La obra no solo está dirigido a académicos y expertos en ciencias políticas, sino también a líderes políticos, funcionarios públicos, empresarios, activistas y ciudadanos comprometidos con la construcción de sociedades más justas, inclusivas y democráticas. Al ofrecer una visión integral y multidisciplinaria de la gobernanza, esta obra aspira a ser un referente indispensable para comprender los desafíos y oportunidades que enfrentamos en la búsqueda del bienestar colectivo y el desarrollo sostenible.

Con una visión integral y multidisciplinaria de la gobernanza, invita a los lectores a comprometerse con la idea de la construcción de sociedades más justas, inclusivas y democráticas, a la par que aspira a ser un referente indispensable para comprender los desafíos y oportunidades que enfrentamos en la búsqueda del bienestar colectivo y el desarrollo sostenible.

