

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
Maestría en Política y Gestión Pública



Incidencia de la Sociedad Civil en la construcción e implementación del Sistema Estatal Anticorrupción en Jalisco

TRABAJO RECEPTACIONAL para obtener el **GRADO** de
MAESTRA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Presenta: **ANGÉLICA CRISTAL FERNÁNDEZ ANDRADE**

Tutor **DR. ALBERTO BAYARDO PÉREZ-ARCE**

Tlaquepaque, Jalisco. Junio de 2020.

Resumen

Se trata de un caso de estudio de corte cualitativo que aborda la incidencia de la sociedad civil en la construcción e implementación del Sistema Estatal Anticorrupción en Jalisco. El trabajo pretende explicar las interacciones ocurridas entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, situación que implicó un amplio debate y la participación activa por parte de los actores involucrados. Dicho proceso fue ampliamente catalogado como un referente a nivel nacional, debido a los alcances y el nivel de participación que se logró en Jalisco. La pregunta central que se pretende responder fue: ¿Qué factores explican que el SEA de Jalisco se convirtiera en un referente a nivel nacional, incluso en comparación con los alcances del Sistema Nacional Anticorrupción? Por lo tanto, se abordan elementos conceptuales respecto al acercamiento de las teorías que refieren a las relaciones entre sociedad y gobierno, pasando de la Gobernanza hasta el Intercambio Político; teoría en la que los actores redefinen el sentido de su actuación en medio de relaciones asimétricas de poder. El caso se realizó mediante entrevistas semi estructuradas a diferentes actores involucrados. Entre otras cosas, el estudio concluye en las particularidades que permitieron que en Jalisco el arranque del SEA fuera un ejemplo en cuanto a la forma en que la sociedad civil y el gobierno logran definir el rumbo de las decisiones públicas en conjunto, del mismo modo aporta indicios de los factores que frenan la consolidación en materia anticorrupción en Jalisco.

Palabras Clave

Intercambio Político, organizaciones de la sociedad civil, Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco, relaciones de poder.

Índice

Resumen	2
Palabras Clave	2
Índice de Ilustraciones	4
Índice de Tabla	4
Introducción	5
Contexto	8
El caso de Jalisco.	13
Las organizaciones participantes en la CISAEJ.	14
Justificación	19
Pertinencia	22
La pregunta que orienta esta investigación	22
Objetivos	22
Objetivos secundarios.	23
Marco Teórico	24
Nueva Gestión Pública.	26
Participación Ciudadana.	27
Gobernanza.	31
Intercambio Político.	34
Diseño metodológico	41
Categorías de Análisis.	44
Análisis de variables para el Intercambio Político	47
Variables técnicas y políticas.	47
Posesión de bienes; insumos, mecanismos y herramientas para el Intercambio Político.	59
Institucionalización del Intercambio en la Estructura Organizacional.	69
Redefinición del proyecto político.	78
Conclusiones	83
Prospectiva.	86
Bibliografía	87
Anexo	93
Muestra del Guion de las entrevistas.	93

Índice de Ilustraciones

<i>Ilustración 1.- Escalera de la Participación Ciudadana de S. Arnstein</i>	29
<i>Ilustración 2.- Mapa Variables Generales del Intercambio Político para el SEA, Jalisco</i>	46
<i>Ilustración 3.- Mapa Variables técnicas y políticas</i>	50
<i>Ilustración 4.- Mapa Bien a Intercambiar</i>	60
<i>Ilustración 5.- Mapa Estrategias (herramientas y mecanismos) del actor civil y social.</i>	68
<i>Ilustración 6.- Mapa Institucionalización del Intercambio Político.</i>	71
<i>Ilustración 7.- Mapa Redefinición del proyecto político.</i>	82

Índice de Tabla

<i>Tabla 1.- Posesiones de Bienes de Intercambio Político</i>	63
---	----

Introducción

Este estudio de caso se realizó como trabajo recepcional para la obtención de grado de la Maestría en Política y Gestión Pública por parte del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). El objetivo general busca indagar en las interacciones sucedidas entre sociedad civil y gobierno dentro de la construcción e implementación del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) en Jalisco, mismas que propiciaron apertura al diálogo y una activa participación de los actores involucrados en dicho proceso. Jalisco es considerado referente a nivel nacional, debido a los alcances logrados en materia anticorrupción, en el cual se mostró un alto grado de interés y participación de las organizaciones de la sociedad civil ante un tema tan controversial.

El fenómeno social acontecido en Jalisco, se debe a la articulación en torno a la problemática de corrupción, considerada como uno de los grandes lastres que afecta no solo al sector público, sino también al privado; complicación arraigada incluso dentro de la cultura política. Las cifras respecto a esta situación son desalentadoras en el ámbito local y nacional, lo que ha constituido una crisis de desconfianza, hartazgo y pérdida de legitimidad en las instituciones del Estado. Atendiendo esta problemática, en el año 2015 se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), cuyo objetivo es instaurar en la constitución un Sistema encargado de prevenir, detectar y sancionar las faltas y hechos de corrupción, de dicha reforma surgiría la implementación de los Sistemas Estatales Anticorrupción.

Jalisco se muestra como un referente a nivel nacional, debido a los alcances logrados en materia anticorrupción. En este sentido, la justificación para este caso de estudio se debe a la inquietud de indagar las relaciones ocurridas entre actores sociales y gubernamentales, que facultaron la construcción e implementación de un SEA de alto calado.

Esta investigación abona en el campo de la ciencia política y las ciencias sociales, ya que muestra una alternativa de estudio para la generación de alianzas e indagar en las relaciones de poder entre sociedad y gobierno.

El acercamiento teórico para esta investigación explora la participación del gobierno y los actores sociales para la toma de decisiones públicas, a través de la Nueva Gestión Pública (NGP), la Gobernanza y los alcances de la participación ciudadana. Por último, se define el concepto del Intercambio Político (IP), como la propuesta teórica que mejor se adecúa para analizar las particularidades de la actuación colectiva de los actores involucrados para construir un proyecto anticorrupción en común.

Por otra parte, el diseño metodológico describe la forma en la que se abordó la investigación, en la que se recurrió a un estudio de caso de corte cualitativo, mediante entrevistas semiestructuradas, dirigidas en su mayoría a actores sociales y algunos actores gubernamentales, quienes estuvieron involucrados en el caso que aquí se aborda. Además, se hizo uso de la herramienta de análisis cualitativo ATLAS.TI, para gestión y sistematización de la información recabada a través de las entrevistas realizadas de forma personal.

En la parte de sistematización de la información se da cuenta del análisis de las variables constitutivas para el IP entorno a la construcción e implementación del SEA en Jalisco, las cuales retoman indicadores que permitieron encauzar la investigación en cuanto a las interacciones ocurridas entre los organismos de la sociedad civil y los actores gubernamentales, quienes dieron pie a lo que se gestaba como la redefinición del proyecto político en materia anticorrupción en el estado de Jalisco.

Finalmente, las conclusiones matizan los factores que encaminaron el IP, estableciendo entre actores la posesión de bienes de naturaleza diversa, dando como resultado un proceso dialógico que reafirmó y en ocasiones paralizó la conducción del objetivo común, el cual concibió la posibilidad de transformación anticorrupción por la integridad en el Estado.

Contexto

Año tras año la percepción de corrupción en México ha ido al alza; según el último reporte del Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional (TI), para el año 2018, México ocupó el lugar 138 de 180 naciones evaluadas, en 2016 en el mismo estudio, el país se ubicaba en el sitio 123 de 176. Dicha situación se ve reflejada en el debilitamiento institucional del Estado, afectando el correcto desarrollo social, económico y cultural del país. La corrupción es la prueba más clara de la debilidad de las instituciones, es síntoma de la baja calidad de un Estado de Derecho, específicamente de la ausencia de integridad de la vida en común y de la ausencia de virtudes públicas (Ibarra J., 2017).

Por otro lado, de acuerdo al informe 2018 del Latinobarómetro, la corrupción es considerada el segundo problema más grave en México, solo después de la delincuencia según la percepción de los entrevistados (Latinobarómetro, 2018).

Aunado a ello, en el país existe falta de legitimidad y desconfianza en los políticos y el gobierno. Esta situación se ha deteriorado gravemente, al grado que del 2005 al 2016, el indicador de confianza en el gobierno nacional, según el reporte Índice para una Vida Mejor, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2015), México ha empeorado con el tiempo, y ha tenido un desempeño inferior en comparación con años anteriores. Además, México se encuentra entre los cinco países que menos confían en su gobierno (Latinobarómetro, 2018), situación que exacerbó la crisis en torno a la corrupción y la falta de legitimidad del gobierno.

Para 2018, por ser un año de elecciones nacionales en México, la OCDE retomó el indicador de confianza en el gobierno desde la perspectiva de la participación electoral;

concluyendo que en las elecciones más recientes de las que se cuenta con datos, la participación electoral en México fue del 63% de las personas registradas. Esta cifra es menor que el promedio de la OCDE de 68%. Dicho indicador revela, que para ese año se obtuvo una buena participación electoral, debido a la confianza en el gobierno electo, en la figura de Andrés Manuel López Obrador; no obstante, el indicador se encuentra por debajo del promedio de participación registrado por la OCDE.

Del mismo modo el Estudio de Percepción de la Corrupción (Berumen, 2017), emitido por el Consejo Económico y Social de Jalisco (CESJAL), la corrupción es percibida como un grave problema a nivel nacional, además existe una baja expectativa de mejora en cuanto a esta apremiante situación. El estudio arrojó que en Jalisco el 92% de los encuestados considera que en México existe un problema de corrupción, de ese porcentaje el 64% cree que es un problema muy grave. La falta de legitimidad, desconfianza y la grave crisis en materia de corrupción en México, son detonantes de la movilización de organizaciones sociales, que exigieron una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno.

Los ejemplos datan desde el año de 1977, cuando surge en el país uno de los primeros antecedentes en pro de la transparencia, con la reforma al artículo 6 constitucional, pero no es hasta los años 90's cuando existió un mayor involucramiento y exigencia por parte de la sociedad civil (Corona, 2015), en el afán de reivindicar y coadyuvar en la transformación de un cambio dentro de un sistema, que mostraba cada vez mayores repercusiones sociales y políticas debido a su opacidad. Sin embargo, no fue hasta el año 2002 cuando se promulgó la primera Ley de Transparencia a nivel federal, y se inició el encumbrado camino hacia la consolidación de una naciente agenda, encaminada en una lógica de cambios estructurales,

junto con la participación de la sociedad en la toma de decisiones públicas, rumbo a un diseño institucional más transparente.

En el año 2015 en México, sucede un hecho sin precedentes, tras años de deficiencias por parte de las instituciones públicas, y tras el incremento de escándalos en materia de corrupción, el entonces presidente de la República, Enrique Peña Nieto (EPN) promulgó el Sistema Nacional Anticorrupción, en el cual se reformó el artículo 113 de la Constitución General. Uno de los principales objetivos de esta reforma consistió en prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción, por lo que correspondió a los estados de la república desdoblar sus propios Sistemas Estatales Anticorrupción.

En el ámbito local, la reforma quedó contemplada en la modificación al artículo 116 constitucional, donde se incluyeron las bases para replicar el SNA en las entidades, a las cuales les correspondía fiscalizar las acciones de estados y municipios en el tema de deuda pública, fondos y recursos locales, del mismo modo, debía quedar estipulado el carácter público de los informes de auditoría que realicen estas instancias. Las modificaciones a este artículo también contemplan, entre otras cosas, el deber de que las constituciones y leyes secundarias de los estados ordenen la instalación de tribunales de justicia administrativa, con autonomía plena para emitir sus fallos y establecer su organización, procedimientos y funcionamiento (Olvera y Galindo, 2019). Además, realizar los nombramientos de las personas que conforman las instancias responsables del combate a la corrupción a través de los Sistemas Estatales Anticorrupción. Sobre esto, se esperaba que todas las entidades federativas cumplieran a más tardar el 18 de julio de 2017 con las modificaciones legislativas pertinentes y adecuaciones institucionales para echar a andar su sistema (Olvera y Galindo, 2019).

Los Sistemas Estatales Anticorrupción, debían estructurar y realizar mandatos legales en una lógica de homologación federal, mediante la Ley del Sistema Local Anticorrupción; Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas Estatal; Ley Orgánica de la Fiscalía General Estatal; Ley Orgánica del Tribunal Contencioso; Código Penal Estatal; y Ley de Responsabilidades Administrativas. Además, se tenían que conformar instancias que serían los brazos del SEA a través de: Comité de Selección; Comité de Participación Ciudadana; Fiscal especializado en combate a la corrupción; Magistrados en responsabilidades administrativas; Comité Coordinador y Secretariado Técnico.

La construcción e implementación de los Sistemas Estatales Anticorrupción en los distintos estados de la república estuvieron marcados por grandes diferencias y contextos, los procesos, intereses y avances no fueron sencillos ni similares. Hay aquellos, que nacieron con la marca de la autonomía relativa gracias a que el Ejecutivo o el Legislativo poco interfirió en el proceso y dejó que siguiera su curso institucional, mientras otros interfirieron para que la coordinación del SEA estuviera subordinado al Ejecutivo o que dependiera de la Fiscalía General en el estado (Hernández, 2019). Además, estas problemáticas se distinguieron según cada caso, con la lentitud en la aprobación y construcción de los Sistemas, la opacidad, la falta de voluntad política, poca participación; entre otras circunstancias que articularon la aleación ideal para obstruir los procesos. A continuación, se muestran algunos ejemplos de lo sucedido en algunas entidades de la república:

Aguascalientes, tuvo avances normativos e institucionales en los procesos, pero no se ha establecido como tal el SEA, falta mayor participación ciudadana, presupuesto e instalaciones (Macías y Lucero, 2019).

En Baja California, sus avances quedaron solo hasta la aprobación de la ley (Vera, 2019), en Baja California Sur se quedaron solo en la designación del Comité de Selección (González, 2019).

En Campeche la aprobación de la Ley sucedió estilo *fast track*, sin debate legislativo intenso, debate público o participación ciudadana. Los comités de selección y de participación ciudadana no se han conformado a pesar de que ya se designaron integrantes del Tribunal de Justicia Administrativa y el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (López, 2019).

En Chiapas avanzó de forma continua en la etapa de armonización legal, sin embargo, en la parte operativa se estancó, en el nombramiento de la Comisión de Selección, situación adjudicada a la reconfiguración de alianzas políticas rumbo a al proceso electoral 2018 (Martínez y Rebeca, 2019).

El caso de Coahuila, a pesar de que hubo participación de la sociedad civil y las instituciones académicas, quedó la duda sobre la idoneidad en los funcionarios nombrados, ya que parte de la opinión pública consideró que hay mucha cercanía con el partido que gobernaba el estado (Sánchez, 2019).

En Durango la participación se remitió a la mayoría de los miembros de las cúpulas empresariales, ex funcionarios, y ex políticos locales, la academia, como las organizaciones de la sociedad civil no tuvieron una participación activa como se esperaba, truncando la mayoría de los nombramientos del Sistema Local Anticorrupción (Zendejas y Hernández, 2019).

El caso de Jalisco.

En el año 2016 el entonces gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, Jorge Aristóteles Sandoval, firma un acuerdo en el cual se establece la creación de la Comisión Interinstitucional para la Implementación del SEA (CISAEJ), con el objetivo de lograr la “realización de un diagnóstico del marco jurídico vigente, el impacto actual de planes, programas, lineamientos, manuales de organización y procedimientos, impacto presupuestal, operativo y organizacional para la implementación del SEA en el estado de Jalisco” (Lozano, 2017, p.35). Es hasta enero del 2017 cuando esta comisión queda finalmente instalada y conformada por representantes de los distintos poderes y miembros de la sociedad civil.

La CISAEJ en un primer momento estaría conformada por funcionarios de los tres órdenes de gobierno, representantes de la sociedad civil y organismos no gubernamentales, así como otros invitados especiales; universidades, ONG y cúpulas empresariales, quienes tendrían la posibilidad de tener solo voz en la mesa. De tal modo que se seleccionaron sólo a los cinco miembros de la sociedad civil que tendrían voz y voto dentro de la comisión. En dicha votación los electos fueron: COPARMEX, CESJAL, Universidad de Guadalajara, el colectivo ¡Tómala! y la Universidad Autónoma de Guadalajara.

Sin embargo, la CISAEJ terminó siendo constituida por más de 30 organizaciones, todas con derecho a voz y voto, esto como una muestra de apertura y reconocimiento a la participación de los actores interesados en aportar a la discusión. Esta apertura bajo los valores de gobierno abierto, fue gracias a la propuesta de la Contralora Estatal, Teresa Brito Serrano, quien encabezaba la comisión, también se le atribuye a la titular del Instituto de

Transparencia e Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), Cynthia Cantero Pacheco.

Las organizaciones participantes en la CISAEJ.

- Congreso Ciudadano de Jalisco.
- Jalisco Cómo Vamos.
- Tecnológico de Monterrey.
- Instituto Vocacional Enrique Díaz de León.
- Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA).
- Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ).
- Colegio de Contadores Públicos de Guadalajara Jalisco (IMCP).
- Consejo Mexicano de Comercio Exterior de Occidente (COMCE DE OCCIDENTE A.C)
- El Colegio de Jalisco.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- Cámara de Comercio de Guadalajara (CANACO).
- Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).
- Federación de Escuelas Particulares de Occidente (FEPOC).
- Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC).
- Víctimas de la Violencia Vial A.C.
- Red Ciudadana.
- Profesionales por la Ética.
- Gobierno del Estado de Jalisco.

- Contraloría del Estado de Jalisco.
- LXI Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco.
- Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ).
- Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Fiscalía General del Estado.
- Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC).
- ¡Tómala! Un golpe conciencia.
- Comisión de Contralores Municipios-Estado (CCME).
- Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI).
- Consejo Económico y Social de Jalisco (CESJAL).
- Confederación Patronal de la República Mexicana. (COPARMEX).
- Universidad de Guadalajara (UdeG).
- Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG).
- Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ).

La CISAEJ fue el órgano consultivo y receptor de las propuestas que fueron los insumos para las iniciativas que presentó el Ejecutivo ante el Congreso del Estado, su conducción y las dinámicas que sucedieron en este proceso son parte de la investigación que se analiza más adelante.

Un segundo momento que aborda este trabajo, sucede posterior a la CISAEJ, con fecha del 7 de julio del 2017, cuando se instaló formalmente la Mesa Legislativa de Gobernanza en el Sistema Anticorrupción (MLGSA), por mandato de los diputados de la LXI Legislatura del

Congreso del Estado de Jalisco, en la que se invitó a participar a la mayor parte de los miembros de la CISAEJ, pero dentro de un escenario distinto que comprendió el proceso legislativo de estudio, discusión, dictaminación y aprobación de un conjunto de iniciativas, – entre ellas, la propuesta elaborada por el Ejecutivo y discutida por la CISAEJ--, rumbo a la aprobación del SEA. Esta mesa también fue escenario del diálogo y discusión entre actores sociales, políticos y cúpulas empresariales. El proceso y la dinámica propiciada por los actores en este momento resultó determinante para lo que finalmente sucedió con la construcción del SEA Jalisco.

Posterior a ello y después de la aprobación formal del SEA sucedido el 18 de julio de 2017, inició el proceso de implementación, en el que destacan momentos relevantes en las relaciones entre organizaciones de la sociedad civil y los actores gubernamentales, entre estos se encuentra la designación de la Comisión de Selección, en que los diputados de la LXI Legislatura nombraron con cargo honorífico a nueve miembros, cinco de ellos pertenecientes a las universidades, sector académico y el resto emanados de la sociedad civil.

La actuación de los miembros de la Comisión de Selección fue destacada, respecto a la decisión adoptada por sus miembros, al ajustarse en lo general a la metodología aplicada por los integrantes de la Comisión de Selección del SNA, con el objetivo de resolver el proceso de designación de los cinco integrantes del Comité de Participación Social (CPS) (Arias y Mariñez, 2019). Este exhaustivo proceso por parte de la Comisión de Selección, tuvo un alto grado de profesionalismo, en el que se tomaron acuerdos en conjunto, los cuales permitieron concretar evaluaciones, entrevistas y en su caso los ajustes necesarios

para elegir objetivamente a los integrantes del CPS. Los seleccionados en un primer momento fueron:

Mtro. Jorge Alberto Alatorre Flores de la UdeG, por un año.

Dr. Freddy Mariñez Navarro de El Colegio de Jalisco, por dos años.

Mtra. Lucía Almaraz de la UNIVA, por tres años.

Dra. Annel Vázquez Anderson de la UdeG, por cuatro años.

Dr. Jesús Ibarra del ITESO, por cinco años.

Este comité fue producto de un proceso que involucró la participación, el debate y el intercambio entre decenas de ciudadanos, organismos de la sociedad civil y el gobierno, lo que fortaleció el respaldo y legitimidad de esta figura. El CPS en Jalisco ha jugado un papel fundamental, en el proceso de dotar en el estado un sistema eficaz y eficiente en la lucha contra la corrupción, proponiendo políticas públicas, metodologías e indicadores de evaluación contra la corrupción, y de generar mecanismos para que la sociedad participe en su prevención y denuncia (Hernández, 2019).

El CPS, además, ha sido caracterizado por su alto grado de legitimidad, debido a que sus integrantes fueron emanados de un proceso abierto, participativo y respaldado por las organizaciones de la sociedad civil. Si bien la construcción e implementación del SEA tuvo cismas importantes y momentos de tensión, la valoración en torno a la situación general que prevaleció sobre el SEA, continúa siendo favorable por el nivel de corresponsabilidad alcanzado por las diversas expresiones y representaciones sociales con los poderes públicos de la entidad, así, las expectativas de futuro en el corto plazo presentan signos de

un desempeño administrativo bastante aceptable, y con miras a mejorar y consolidarse hacia el mediano plazo (Arias y Mariñez, 2019).

Aunado a ello, el compromiso y consolidación del CPS continúa activo. Dentro de su plan de trabajo para el año 2019, sus objetivos se basan en el diálogo y colaboración con las distintas organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas involucradas en el tema anticorrupción en el estado, el cual pretendió poner a Jalisco en sintonía con la Política Nacional Anticorrupción lo que supone: Una “política pública y mecanismos de coordinación intergubernamental, implementación y vigilancia para el funcionamiento del SEA Jalisco, vinculación con sociedad civil e investigación y difusión de la cultura de rendición de cuentas y control de la corrupción” (Hernández, 2019, p.6). Rumbo al 2020 el SEA en Jalisco continua vigente y funcional con los trabajos junto con el Congreso del Estado para la reforma 2.0 del SEA en Jalisco.

Justificación

El interés en esta investigación se debe a la inquietud de comprender como fenómeno social, las particularidades que dieron pie a que en Jalisco el proceso de construcción e implementación del SEA, fuera constantemente catalogado por diversos académicos y especialistas como un referente, debido a factores como: la conducción autónoma y profesional en la participación de los actores de los organismos de la sociedad civil, logrando un alto grado de consolidación dentro de la agenda política estatal. De modo similar llama la atención, la voluntad política mostrada por parte de los actores gubernamentales de los poderes Ejecutivo y Legislativo en un tema tan sensible.

En Jalisco el SEA se constituyó de forma distinta, a diferencia de otros estados de la república como “Baja California, Veracruz, San Luis Potosí o la Ciudad de México, la mayor parte de los casos se caracterizó por diversas formas de oposición, conflicto y captura de los incipientes sistemas estatales anticorrupción” (Monsiváis, 2019, p.66), incluso a diferencia del propio SNA, en la mayoría de los casos, se observaron procesos de armonización legal lenta y desigual, prácticas de manipulación estratégica de los nombramientos o resistencias a establecer piezas clave de los sistemas locales anticorrupción (Monsiváis, 2019).

Pero en Jalisco, las expectativas y el nivel de participación ciudadana alcanzaron grandes avances en instancias como la Comisión de Selección, y el CPS, cuyos integrantes fueron catalogados con un alto grado de legitimidad, quienes posteriormente fungieron como pieza clave en los nombramientos y composición del SEA.

“No es común que agentes con intereses dispares alcancen acuerdos para adoptar modificaciones constitucionales que produzcan un sistema integral anticorrupción, especialmente cuando ese sistema regulará sus acciones futuras” (Monsiváis, 2019, p. 68),

por tal motivo en el caso local resultó relevante el grado de apertura de los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado dentro de la construcción del SEA, situación que en otros estados de la república no sucedió con la misma magnitud, ya que en el caso de los CPS en otras entidades, sus deficientes resultados no se debieron a la falta de capacidades, sino a la limitada posibilidad de influencia en las recomendaciones técnicas de estos comités en las designaciones de los funcionarios de los Sistemas Anticorrupción, lo que prácticamente terminó dejándolos atados de manos y perdidos en un laberinto burocrático, reducidos a una referencia mediática o de florero en actos protocolarios donde se habla discursivamente de rendición de cuentas, transparencia y lucha contra la corrupción (Hernández, 2019).

Otro de los aspectos relevantes por los que el SEA Jalisco se convirtió en un referente estatal tiene que ver con el grado de independencia e imparcialidad con los que se condujeron los nombramientos del SEA. Para lograr esto, el sistema de nombramientos contempló la participación de dos de los poderes públicos --Ejecutivo y Legislativo-- y la participación del CPS como un primer filtro en la selección de perfiles, esto no se logró ni en el orden federal (Ibarra, 2017).

En Jalisco a diferencia del orden nacional, se incorporó al CPS en la evaluación de los perfiles técnicos dentro de las propuestas de nombramientos en la designación del Fiscal Anticorrupción, lo mismo ocurrió para el Fiscal General y el titular de la Auditoría Superior del Estado (Ibarra, 2017). Asimismo, el CPS tuvo intervención en el mismo sentido con la selección de los dos magistrados y los titulares de los órganos internos de control, así como para quien fungiría como titular de la Secretaría Técnica del SEA, con la evaluación de perfiles técnicos enviados al Órgano de Gobierno, que finalmente designaría al perfil mejor

evaluado. Este nombramiento en particular puede considerarse como un hito en la historia de las designaciones de los cargos del nivel de direcciones generales que vale la pena subrayar como parte de la experiencia de Jalisco (Arias y Mariñez, 2019).

Por otra parte el CPS también tuvo injerencia en los nombramientos de funcionarios públicos en el ámbito municipal, dentro de la selección del Contralor del municipio de Guadalajara, siendo el Comité encargado de evaluar los perfiles técnicos de los aspirantes a Contralor Municipal, y emitir recomendaciones al presidente electo; situación sin precedentes dada gracias a una convocatoria pública y abierta a toda la ciudadanía que cumpliera con los requisitos estipulados por el Reglamento de Administración Pública del Municipio de Guadalajara. Dicho suceso ocurrido en el año 2018 fue calificado como buena práctica en materia anticorrupción en el ámbito municipal por los propios integrantes del CPS y la opinión pública.

Es así que la construcción e implementación del SEA, se presentó como una oportunidad relevante para indagar mediante un estudio de caso, las situaciones que propiciaron que en Jalisco la sociedad civil tuviera una mayor participación e incidencia en dicho proceso, convirtiéndose en una referencia nacional.

Pertinencia

Esta investigación abona al campo de las ciencias políticas y sociales, ya que expone un debate actual entorno a las nuevas formas de establecer alianzas, indagar en las relaciones de poder y construir relaciones entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para la toma de decisiones públicas. Las conclusiones obtenidas manifiestan el modelo y los criterios que permitieron que en Jalisco se obtuvieron mayores avances. De este modo es relevante para la sociedad civil como para los actores gubernamentales, ya que se muestra mediante un estudio de caso los criterios y definiciones que son esenciales para la conducción de un proyecto en común. Del mismo modo, se plantea parte del abordaje en materia anticorrupción, tema sumamente importante por su complejidad, implicaciones y las consecuencias actuales en la lucha por erradicar la falta de integridad en el estado.

La pregunta que orienta esta investigación

¿Qué factores explican que el SEA de Jalisco se convirtiera en un referente a nivel nacional, incluso en comparación con los alcances del Sistema Nacional Anticorrupción?

Objetivos

El objetivo general de este estudio de caso consiste en indagar acerca de las interacciones ocurridas entre actores gubernamentales y organismos de la sociedad civil, en torno a la construcción e implementación del SEA en Jalisco. Y cómo es que estas relaciones propiciaron apertura al diálogo y una activa participación por de los actores involucrados, en la toma de decisiones públicas sobre el tema anticorrupción, logrando una situación *sui*

géneris, respecto a lo acontecido en otros estados de la república, incluso en comparación a lo sucedido a el ámbito nacional.

Objetivos secundarios.

- Indagar qué enfoque teórico permite comprender las interacciones ocurridas entre los distintos actores involucrados en la construcción e implementación del SEA Jalisco.
- Indagar sobre la capacidad de incidencia de los distintos actores sociales involucrados en el proceso de construcción e implementación del SEA Jalisco.
- Concluir en los factores y elementos que propiciaron la construcción del SEA en Jalisco, como un referente a nivel nacional.

Marco Teórico

El marco teórico para este caso de estudio, se construyó a través de una revisión de la evolución de la administración pública, y las teorías que acercan al estudio de la participación del gobierno y los diferentes actores sociales, que se reúnen para organizarse y movilizarse en torno a una pluralidad de temas y objetivos, dentro de una “esfera de interacción social entre la economía y el estado” (Cohen y Arato, 2000, p.8), en la toma de decisiones e involucramiento en los asuntos públicos.

El concepto de sociedad civil en la historia contemporánea de México data de hacer notar la diferencia entre sociedad y Estado. El debate en torno al concepto, tiene que ver con que la sociedad civil plantea la necesidad de ampliar las esferas de la participación política, más allá de los ámbitos restringidos a la esfera formal democrática (Olvera, 1998), como lo es el derecho al voto. En este sentido se entiende la composición de la sociedad civil como la pluralidad económica, política e ideológica de instituciones no gubernamentales suficientemente fuertes como para contrarrestar al Estado, aunque no impidan al mismo cumplir con sus funciones de garantizar la paz y ser árbitro de intereses fundamentales (Cansino y Ortiz, 1997).

Del mismo modo, desde 1930 se registra una alta tendencia a la evolución en la administración pública y las reformas del estado, en las cuales este adquiere otras funciones y otro nivel de implicación con la sociedad con nuevos valores y demandas sociales (Ballart y Ramió, 2000). El traslado del Estado Liberal al de Bienestar, se caracteriza por un crecimiento de la expectativa social, los ciudadanos exigen que no sólo se les provea de servicios, sino también que estos sean de calidad. Ante esta situación y debido al comienzo de una crisis fiscal del Estado de Bienestar, la falta de legitimidad institucional,

la pérdida de confianza en los asuntos políticos y la falta de capacidad del gobierno para atender las distintas demandas ciudadanas, es que surge un repliegue de las formulaciones directas de la administración pública.

Entre las reformas estructurales de esta tendencia, se encuentra el ejemplo del caso de Estados Unidos, el cual consistió en la devolución de poderes a los estados o a los gobiernos locales, como un instrumento de reducción de la administración federal y a su vez de la devolución de la responsabilidad sobre la toma de decisiones a las administraciones más próximas a los ciudadanos (Ballart y Ramió, 2000).

En los años ochenta surge la idea de la privatización de forma recurrente, en el que, si bien la idea de política privatizadora varía en función de los contextos nacionales y tradiciones administrativas, los conservadores británicos y los republicanos estadounidenses dedujeron que era necesario que la administración devolviera al sector privado algunas de sus funciones, a través de que organizaciones privadas o del tercer sector asumieran el riesgo empresarial y el personal necesario para la gestión de algunos servicios (Ballart y Ramió, 2000).

En este sentido se visualiza la tendencia a las nuevas formas de participación ciudadana, en el que la sociedad civil y el sector privado o de mercado adquieren un papel de intervención más activo dentro del gobierno; cuya apertura es cada vez mayor, ya sea por cuestiones de falta de capacidades administrativas como el crecimiento de los territorios y la poca eficiencia en la administración de los servicios, o incluso por una nueva tendencia de intercambio entre sociedad y gobierno como un nuevo mecanismo de interacción para la incidencia dentro de la agenda pública. “Estos cambios también surgen como una nueva forma de timonear pero no remar, la administración pública, la cual a su

vez, entre sus objetivos buscaba servicios de proximidad con el ciudadano y nuevas vías de participación de la sociedad civil” (Ballart y Ramió, 2000, p.74). Por otra parte, el nombrado tercer sector aparece como el mejor situado para la prestación de servicios, en este sentido el mercado puede permitir algunas mejoras en la eficiencia de los servicios ofreciendo una mayor libertad de elección a los ciudadanos (Ballart y Ramió, 2000).

Nueva Gestión Pública.

Dentro de estas tendencias se encuentra la NGP, la cual aparece en el caso latinoamericano en los años 80 y 90 como una propuesta rigurosa y profesional para superar la extenuación financiera y la crisis fiscal en la que habían caído los Estados, con el fin de restablecer la naturaleza pública que los gobiernos autoritarios habían deteriorado. El objetivo se encontraba en mejorar los servicios públicos en cuanto a calidad, cobertura y costo-eficiencia. La “NGP es vista por el gobierno, la sociedad y la academia como un instrumento de conocimiento y gestión útiles para reconstrucción de la gobernabilidad en aprietos y dar una nueva forma de dirigir los asuntos públicos” (Aguilar, 2007, p.10).

Así, la NGP persigue una administración eficiente y eficaz, que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, que permita además la elección de los usuarios, y la capacidad de elegir servicios de mayor calidad. Lo anterior a través de sistemas de control, que favorezcan la transparencia de procesos, planes y resultados, en el que se promueva la participación ciudadana (García, 2007).

Esta nueva tendencia que buscaba la eficiencia económica, llevó al gobierno a recurrir a las organizaciones privadas y las organizaciones de la sociedad civil y aceptar formalizar la participación en la deliberación sobre los asuntos públicos, dentro de la formulación, implementación y evaluación de determinadas políticas públicas, así como de

la prestación de servicios públicos. “Es decir, comenzó a tomar forma la gobernación indirecta mediante terceros” (Aguilar, 2007, p.24).

Aguilar comenta, que “lo que se tuvo que iniciar por razones de eficiencia terminó por generar y normalizar un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad en lo concerniente a la dirección de esta” (Aguilar, 2007, p.28), tales como las redes de políticas, asociaciones público-privadas, democracia participativa, deliberativa, presupuesto participativo, contralorías sociales, entre otras. Estas prácticas y la nueva tendencia administrativa tuvieron cada vez mayor auge en América Latina, tal y como es el caso del presupuesto participativo en la Ciudad de Porto Alegre, Brasil, el cual ha sido uno de los casos más visibles y exitosos en este sentido.

Las reformas del análisis de políticas públicas y de la NGP, en busca de eficiencia económica, rebasaron su perímetro gubernamental-administrativo y detonaron efectos institucionales y políticos, que tomaron forma en una nueva relación directiva de los gobiernos con las organizaciones de la sociedad. Asimismo, “la democratización de los regímenes autoritarios y el restablecimiento progresivo del Estado de derecho han generado desde la ciudadanía y la sociedad civil nuevos modos de relacionarse con el gobierno bajo exigencias de participación y control, así como de certidumbre e igualdad jurídica” (Aguilar, 2007, p.19).

Participación Ciudadana.

Es importante mencionar que la participación ciudadana funge dentro de este marco teórico como un eje transversal que busca explicar las relaciones de colaboración entre los ciudadanos y el gobierno en cada momento de la evolución de la administración pública. Si

bien la participación ciudadana en el contexto nacional se remonta a la expresión en la representación del voto democrático, de acuerdo con Mauricio Merino “no es lo mismo participar para hacerse presente en la integración de los órganos de gobierno, que hacerlo para influir en las decisiones tomadas por estos, para tratar de orientar el sentido de sus acciones” (Merino, 2013, p.36).

Por otra parte, el concepto de participación ciudadana se ha desarrollado, dentro de la evolución de la administración pública, y el llamado ensanchamiento del Estado de Bienestar, por lo tanto, se desahoga parte de la carga de gobierno a la intervención de la sociedad civil dentro de la esfera de lo público, con el fin de incidir en la toma de decisiones de los asuntos y las políticas públicas (Cunill, 1991).

En una escala más alta, la participación ciudadana es considerada en algunas legislaciones --por ejemplo, el caso de Jalisco-- como un derecho humano, que además de cumplir con el objetivo de ser una herramienta de acceso al voto democrático, también se es considerada como instrumento de empoderamiento ciudadano y de acceso a los espacios de decisión, y la organización social para mejorar las condiciones democráticas de un Estado (Guillen, Sáenz, Badii, y Castillo, 2009).

De acuerdo a las distintas vertientes del concepto, se retoma a Sherry Arnstein quien define que la participación ciudadana es “el término categórico para dar poder a los ciudadanos, ser incluidos en los procesos económicos, políticos y sociales, así como compartir y disfrutar de los beneficios comunes de la sociedad” (Arnstein, 1969, p. 13). En este sentido Arnstein describe de forma sencilla pero objetiva los alcances de la participación ciudadana mediante peldaños, simulando una escalera vertical, en el que se ejemplifican los niveles de interacción entre sociedad civil y gobierno. La autora clasifica la

participación en ocho peldaños dentro de los que se encuentran las siguientes categorías 1) no participación, 2) grado de simbolismo y 3) grado de poder ciudadano.

Ilustración 1.- Escalera de la Participación Ciudadana de S. Arnstein



Fuente: elaboración propia con datos de Arnstein, 1969 

A lo largo de la evolución de la administración pública que aquí se retoma, es posible observar el concepto de participación ciudadana desde los distintos peldaños que la autora propone. Sin duda la modernización del Estado y la NGP, son procesos que paralelamente abrieron las puertas a formas más activas de participación e interacción de la sociedad. En dicha escala los peldaños del uno al tres, encontramos formas de no participación, el número uno tiene que ver con la “Manipulación”, en el cual se toma en cuenta a una cierta

élite cultural, con poca legitimidad dentro del poder decisorio. Este tipo de participación impulsó una reacción ciudadana, que exige mayor participación y posibilidad de incidencia en el futuro.

Los peldaños dos y tres, en cuanto a “Terapia” e “Información”, se refieren a la posibilidad de la ciudadanía de ser escuchados, incluso de tener voz, sin embargo, en muchas ocasiones se trata de instrumentos de engaño, ya que sus opiniones no son realmente tomadas en cuenta por los agentes que ostentan el poder. Por otra parte, el peldaño de “Información” crea un canal de comunicación para que la información y el poder sea de forma unidireccional, desde los organismos y personalidades oficiales, hacia los ciudadanos y no al revés.

Empero, la propuesta de este marco teórico, ubica los peldaños de participación ciudadana a partir de implicaciones con mayor incidencia y grado de negociación por parte de la ciudadanía y del gobierno. Es por ello que los planteamientos aquí desarrollados se conceptualizan a partir del peldaño número cuatro y hasta el siete. El número cuatro, tiene que ver con los procesos de “Consulta”, el cual se define como una manera de implicar a la ciudadanía sin ofrecer que los resultados de dichos procesos se garanticen en las decisiones finales de gobierno. El peldaño número cinco, tiene que ver con el “Apaciguamiento”, en el que es posible que los ciudadanos que participen tengan un mayor nivel de influencia, sin embargo, quienes poseen el poder continúan con su derecho de tomar decisiones dentro de una concentrada élite social.

El peldaño número seis, es atribuido a la “Asociación”, en este el poder es redistribuido a través de las negociaciones y la toma de decisiones entre los ciudadanos y los poseedores del poder. Esta participación puede ser más efectiva gracias a las

organizaciones sociales cuya actividad les proporciona cierto grado de legitimidad en las labores que representan.

El peldaño número siete, tiene que ver con el “Poder Delegado”, en este escalón la participación ciudadana se basa en las negociaciones entre los ciudadanos y los organismos públicos, los cuales incluso pueden encontrar cierto grado de inclinación de la balanza a favor de los ciudadanos, a través de una mayor autoridad a la hora de decidir. “Además, en este peldaño los ciudadanos cuentan con la responsabilidad suficiente para garantizar la viabilidad del programa que se presenta; así los poseedores del poder deberán negociar con los ciudadanos, para poder llevar a cabo el proyecto” (Arnstein, 1969, p.219).

Finalmente, el máximo peldaño de la participación ciudadana, se refiere al “Control Ciudadano”, en el cual “los ciudadanos demandan el grado de poder necesario para garantizar que el control realizado en un organismo esté acompañado por instrumentos necesarios de gestión” (Arnstein, 1969, p.221). Es decir, en esta máxima de la participación la ciudadanía adquiere todo el control del proyecto, adquiriendo además la responsabilidad total en la gestión y resultados de las decisiones, relegando incluso al propio gobierno como principal tomador e interlocutor de las decisiones públicas.

Gobernanza.

Como se ha retomado anteriormente a partir de la evolución de la administración pública, la NGP y la Gobernanza son tendencias centradas en la capacidad y eficacia del gobierno. Según Luis F. Aguilar, la primera línea de respuesta de estas tendencias estableció un “modo gerencial postburocrático de la administración pública, entre un formato descentralizado de la organización administrativa y un esquema de gerencia pública,

apropiado para asegurar el costo-beneficio y la calidad de los programas públicos, para alcanzar una mayor aceptación social del gobierno con una mayor confianza en las capacidades directivas” (Aguilar, 2014, p.12).

El autor retoma las nuevas tendencias de la administración pública en las cuales surge la reactivación de la naturaleza pública, la reivindicación de que las políticas y los actos de autoridad vuelvan su orientación hacia el interés y beneficio público de la comunidad política, así como la exigencia de que los ciudadanos tomen parte en la deliberación de los asuntos públicos y en la evolución de las políticas públicas” (Aguilar, 2014, p.21). Además, se plantea una nueva forma de recuperar y reactivar la capacidad administrativa, basada no solo en la eficiencia y la derivación de las crisis fiscales del Estado de Bienestar como sí lo observa la NGP, a través de un largo proceso evolutivo de la administración pública. En este sentido la Gobernanza articula la convergencia entre los poderes públicos, la sociedad civil y el mercado, como componentes para actuar en corresponsabilidad frente a las decisiones públicas, a través de nuevas formas organizativas y nuevos métodos gerenciales.

Así pues, la Gobernanza es entendida como un nuevo proceso directivo de la sociedad que busca transformar la relación entre gobierno, sociedad civil y el mercado, en el entendido de que el gobierno sigue siendo un ente legítimo con capacidad de toma de decisiones, sin embargo, se convierte en insuficiente para resolver las problemáticas sociales del Estado, por lo que se recurre a la participación de los agentes sociales y económicos. Cabe resaltar que uno de los planteamientos con mayor relevancia en el concepto de Gobernanza, es la relación específica que funge el mercado como un recurso social necesario en la articulación y sinergia entre gobierno y sociedad civil, en el proceso

por el cual estos interactúan para definir, acordar y decidir su principios y objetivos de vida en común; formas de organización y lo relacionado con los asuntos públicos. Sin embargo, la Gobernanza

“no es un proceso de dirección simple, sino implica varias actividades intelectuales, políticas y administrativas que son básicas para elaborar y decidir su contenido (objetivos, acciones, recursos y agentes) Tampoco es un proceso uniforme, homogéneo y aplicable a todos los problemas y situaciones de gobierno” (Aguilar, 2014, p.19).

La Gobernanza “significa un cambio del proceso en el patrón de gobierno en el que se requieren, activan y conjuntan los recursos del poder público, los mercados y las redes sociales” (Aguilar L. F., 2010, p.31), lo que genera que “el gobierno tienda a gobernar mediante la coordinación más que por subordinación, disponiendo del elemento esencial de la corresponsabilidad pública, privada y social en la implementación de políticas, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios” (Aguilar L. F., 2010, p.31).

En palabras de (Aguilar L. F., 2010), entre los defectos de la Gobernanza se menciona que:

No tenemos evidencia ni conocimiento suficiente acerca del modo como ocurre la interlocución y negociación que practican los actores públicos y privados durante el proceso decisorio en el que construyen conjuntamente el contenido de la Gobernanza y lo validan, el modo como perfilan y fraguan sus acuerdos. Carecemos de conocimiento sobre la lógica de la construcción del acuerdo. No hemos identificado cuáles son las reglas o pautas que posibilitan y facilitan la coordinación y el acuerdo entre los actores durante su interlocución y negociación en temas públicos complejos espinosos (Aguilar L. F., 2010, p.64).

Los diferentes enfoques teóricos que se exploraron para responder a la interrogante principal de esta investigación, nos acercan a la tendencia en la administración pública por devolver facultades a las organizaciones de la sociedad civil, y por ende gestionar juntos la administración gubernamentales y la toma de decisiones públicas, sin embargo, ni el desarrollo de la administración pública, ni la NGP, ni la participación ciudadana, ni la Gobernanza, nos ayudan a entender las interacciones entre sociedad civil y gobierno para articular los procesos conjuntos de toma de decisiones públicas.

Esta falta de capacidad de las teorías que indagan en la relación entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, obligó a ampliar la investigación y tomar el enfoque analítico del IP, el cual permite comprender las interacciones entre actores que definen un proyecto común. “El IP puede ser la puerta que traspasa la mera gobernabilidad, llevando la conducción política a espacios deliberativos donde sea posible la Gobernanza como integración social” (Aguilar C. , 2015, p.25).

Intercambio Político.

El IP es una circunstancia en la cual se negocian bienes de naturaleza diversa, que entre la economía y la política (Aguilar C. , 2015). Los protagonistas de la transacción son los grupos sociales organizados y el Estado en varias combinaciones. “Los bienes de diversa naturaleza que pueden ser intercambiados van desde los salarios, inversiones, ocupación, hasta lealtad política, consenso democrático, suspensión del disenso activo y postergación de sanciones” (Rusconi, 1985, p.67). “Se trata de un proceso en el cual diferentes actores redefinen el sentido de su actuación de manera colectiva y se constituye por acuerdos

conjuntos entre actores de diversa índole en medio de relaciones asimétricas de poder” (Aguilar C. , 2015, p.13).

El IP no se reduce solo a la transacción política económica, abarca también los contenidos de “la subjetividad o identidad colectiva, es un sistema de acción colectiva en que los diversos contratantes ponen en juego el sentido de su actuar, en una lógica de reciprocidad de la cual puede salir conformada, reducida o desmentida su propia identidad” (Lara y Contreras, 2015, citado en Rusconi, 1985, p.67). El IP funciona “como un canal de legitimación y, por consiguiente, de integración social tanto del sistema político en general como de los diversos gobiernos. En algunos casos puede considerarse como un factor de decisión o codecisión política en general” (Rusconi, 1985, p.68).

El concepto como categoría de análisis nos debe servir para explicar las nuevas formas de interacción entre la sociedad y el gobierno, es decir el IP “puede ayudar a descifrar la manera en que gobierno y sociedad logran resolver sus desacuerdos” (Aguilar C., 2015, p.22). “El IP es un instrumento de análisis positivo y descriptivo, que intercambia bienes de distinta naturaleza, pero sobre todo el consenso, encargado de sostener las reglas fundamentales del sistema entre grupos de la sociedad civil y el Estado” (Rusconi, 1985, p.87).

Generalmente el IP “surge derivado de una crisis, situación que busca como resultado un reacomodo necesario, transformable y analizable, ya que la crisis implica cambios en la connotación de lo político, que hace surgir procesos decisorios dirigidos a transformar las relaciones político-económicas” (Aguilar C. , 2015, p.15). En este sentido como lo mencionamos anteriormente la corrupción se convirtió en un tema crítico para México, absorbiendo las esferas político, económico, cultural y social del país. Abordar un

tema de esta magnitud requería más allá de la voluntad política y social para encontrar otras dinámicas de interlocución entre gobierno, sociedad y mercado, con el objetivo de llegar a acuerdos y soluciones, con lo cual se garantice la posibilidad de obtener resultados en materia anticorrupción, más allá que un ejercicio de participación, voluntad o colaboración técnica entre los actores. La magnitud de poner en debate real el tema anticorrupción pone sobre la mesa indagar el intercambio de bienes entre los diferentes actores, quienes tienen en común un asunto o situación que desean cambiar o mantener; por lo regular adoptan enfoques distintos, lo que obliga a los peticionarios a negociar bienes de naturaleza diversa (Aguilar C. , 2015).

“Los bienes de naturaleza diversa intercambiados pueden ser desde los salarios, la ocupación, las inversiones etc., pero también la lealtad política, el consenso democrático, o la detención del disenso activo y el aplazamiento de sanciones” (Rusconi, 1985, p.69). En este tenor, se espera que el estudio de caso que se abordará posteriormente marque una pauta en las respuestas respecto al bien que propició el motivo del IP entre los diferentes actores involucrados en la construcción del SEA, y la obtención de un Sistema Estatal novedoso en el país, incluso en comparación con el propio SNA.

Si bien la Gobernanza es la relación entre el trípode de gobierno, sociedad civil y mercado y surge cuando se invierten recursos de distintas índoles para la toma de decisiones y gestión alrededor de una cuestión pública; las interacciones que de ahí derivan abren la puerta a el IP, el cual se rige bajo una lógica de combinación entre el mercado y la autoridad (Aguilar C. , 2015), donde se busca entender cómo funciona efectivamente en un punto neurálgico la sociedad capitalista avanzada.

Los principales actores que participaron en la construcción del SEA lo describen como un buen ejercicio de Gobernanza; un proceso con los principios que “atienden al buen gobierno, el diálogo abierto, la rendición de cuentas, la legitimidad de las acciones de gobierno, la transparencia, la ética gubernamental, como elementos que se normalizan a través de una nueva institucionalidad que encarna los valores de la democracia” (Tinajero, 2017, p.46). Ante ello se abren las interrogantes sobre: ¿Cómo se explican las dinámicas entre gobierno y sociedad civil que dieron pie a la construcción del SEA?

Si bien es cierto que dichas características se encuentran en buena parte de la constitución del SEA en Jalisco, y que reiteradamente distintos actores involucrados, instituciones académicas y la opinión pública refieren a dicho proceso como un caso exitoso de Gobernanza, es necesario explicar las distintas dinámicas de interlocución, que sucedieron entre los diferentes actores involucrados, factores que pudieron dar pie a un ejercicio de esta tendencia.

La reflexión conduce a la siguiente interrogante, ¿cuáles fueron los elementos de la relación entre gobierno y sociedad civil que dieron pie a que en la construcción del SEA en Jalisco sucediera un ejercicio de Gobernanza?, ya que, pareciera incluso que existió un alto grado de voluntad política y buena disposición por parte de los actores involucrados por participar positivamente en este proceso.

Además de una narrativa discursiva, en un primer momento a lo largo de la construcción del SEA, se obtuvieron características alusivas a la Gobernanza, --sobre todo en las mesas de discusión de la CISAEJ--, mediante un debate público entre actores sociales, civiles y de mercado, con el fin de tomar decisiones en conjunto, sin embargo, lo que sucedió fue la elaboración de un proyecto de iniciativa, que si bien fue producto de un ejercicio de

gobierno abierto, finalmente los procesos por los que transcurrió tuvo modificaciones, jalones y el resultado de una propuesta, que no se logró que el proceso fuera plenamente ciudadano, en su defecto lo que sí hubo durante todo el proceso fueron batallas ganadas por parte de los actores sociales.

Si bien, de acuerdo a las entrevistas realizadas, existen coincidencias por parte de los actores participantes, respecto a uno de los primeros momentos en la construcción del SEA, específicamente en la CISAEJ, sobre un ejercicio llevado bajo los principios de Gobernanza, gracias a la pluralidad de su conformación; incluyendo actores de gobierno, sociedad civil e iniciativa privada, las características de gobierno abierto, diálogo, participación y demás elementos que dejaron un precedente en la manera en que pensamos y participamos en las nuevas instituciones públicas del estado. Esto ha sido un referente histórico en sí mismo (Lozano, 2017). Sin embargo, este fue solo uno de los momentos ocurridos a lo largo de la edificación del SEA, en el que no obstante su éxito, en sí mismo no reflejó la totalidad de las interacciones ocurridas entre sociedad civil y gobierno en la toma de decisiones conjuntas en torno al SEA. La complejidad de las negociaciones y los mecanismos implementados para la incidencia en un momento coyuntural histórico para el estado, iba más allá del concepto teórico de Gobernanza, quedando superado como noción análisis para indagar el fenómeno estudiado.

El tema anticorrupción se posicionó en Jalisco, como un punto central dentro de la agenda y la opinión pública, derivada además de una generalizada presión social. En este sentido el Estado es entendido como garante del acceso al IP, en el cual el Ejecutivo estatal no trató de disminuir su autoridad, sino que designó el “estatus intermedio que une su papel de contratante en el mercado con la posición de autoridad, que le deriva por ser sede

legítima de la institucionalización de las reglas de intercambio, es decir actúa como un órgano ejecutivo-administrativo de gobierno” (Aguilar C. , 2015, p. 23). No es coincidencia que el Ejecutivo Estatal propiciara y concediera dicha apertura al debate público sobre un tema tan sensible para el gobierno como para la sociedad en general como lo es la corrupción, esta situación *sui géneris* se trata también de lo que el IP señala como un momento de “la lucha por la autoridad legítima que determina sus reglas, construyendo así la plataforma para todo plan ulterior” (Aguilar C. , 2015, p.23).

La legitimidad tanto para el Ejecutivo estatal como para los diversos actores involucrados en la construcción del SEA se convirtió en uno de los bienes del IP, ya que la activa participación, interlocución y respaldo de la sociedad civil y las cúpulas empresariales funcionaron como un “canal de legitimación y por consiguiente de integración social respecto del sistema político en general y de las formas de gobierno” (Aguilar C. , 2015, p.16).

Bajo el razonamiento del IP el principio de los bienes, es decir “el intercambio de los equivalentes debe legitimarse en una lógica de reciprocidad con otros sujetos sociales, que no reflejan de manera asimétrica la jerarquía del poder económico” (Aguilar C. , 2015, p.21), es decir, se debe construir o poseer un bien para poder negociar y establecer un IP, además entre mayor asimetría existe entre la sociedad civil y el gobierno hay mayores posibilidades de que exista una dinámica de IP. Finalmente, la identidad colectiva de los distintos actores involucrados es también un punto nodal para entender la lógica del IP dentro de este caso de estudio, ya que en un “sistema de acción colectiva en el que diversos contratantes ponen en juego el sentido de su actuación, en una lógica de reciprocidad de la cual puede salir confirmada, reducida o desmentida su propia identidad” (Aguilar C. , 2015, p.17).

Los distintos actores involucrados en la construcción del SEA son pieza fundamental para comprender los aspectos neurálgicos de los resultados obtenidos en Jalisco. El punto en común fue avanzar en el proceso de poner un alto a la corrupción, el cual es un tema crítico en cuanto a las afectaciones económicas políticas, sociales y culturales en el país. Una situación de esta magnitud requería más que un modelo de gestión directiva de gobernabilidad y diseño institucional. Se requiere de transacciones en una lógica de mercado-autoridad que condujo a una acción colectiva institucionalizada a través del IP.

Diseño metodológico

La investigación se basa en un estudio de caso de corte cualitativo. Se realizó un acercamiento teórico a través de los conceptos que indagan las relaciones entre gobierno y sociedad civil para la toma de decisiones públicas, con el fin de describir y entender el caso específico del proceso de construcción del SEA en Jalisco. Se buscó analizar e interpretar el fenómeno social ocurrido, utilizando como herramienta metodológica la elaboración de entrevistas semi estructuradas con el apoyo de un guion.

El objetivo de las entrevistas tuvo como premisa recabar las experiencias, supuestos e interpretaciones de los actores involucrados en dicho proceso. Los perfiles seleccionados, responden a actores con distintos enfoques, de tal manera que fue fundamental entrevistar a los actores representantes de las organizaciones e instituciones más protagónicas en este caso de estudio. En primer lugar, se recurrió al Mtro. Gilberto Tinajero Díaz, uno de los integrantes más activos del CESJAL, Organismo Autónomo Descentralizado del estado, y quien en el año de 2017 se desempeñaba como Director de Estudios Estratégicos del mismo, cabe señalar que en 2018 este organismo desapareció en la entidad.

En el mismo sentido, la Comisión de Selección tuvo un papel determinante dentro de la selección de perfiles para el CPS y por ende dentro del SEA; el Dr. Roberto Arias de la Mora fue uno de los nueve notables que formaron parte de esta Comisión, por lo tanto, su visión y experiencia fue un insumo para entender esta parte del proceso, la cual fue dirigida exclusivamente por miembros de la sociedad civil y de la academia. La Comisión de Selección diseñó una metodología para la seleccionar a los perfiles que posteriormente conformarían el CPS.

Un componente nodal del SEA es el CPS; su construcción fue también un elemento importante por la relevancia de esta instancia en el combate a la corrupción, por ello se recurrió a uno de sus integrantes el Dr. Jesús Ibarra Cárdenas, con el fin de recabar su experiencia y visión profesional, quien además participó muy de cerca durante todo el proceso de construcción del SEA, representando al ITESO, una de las universidades con mayor participación dentro de este proceso.

También se recurrió a Augusto Chacón Benavides, quien se desempeña como Director Ejecutivo de Jalisco Cómo Vamos (JCV), este actor fue un personaje activo en la mayoría del proceso de construcción del SEA, dentro de sus diferentes etapas y escenarios. Por su trayectoria al frente del Observatorio Ciudadano, Chacón se ha convertido en un actor líder en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil en Jalisco, conocer su experiencia y visión del proceso fue enriquecedor para abonar a la investigación.

Otra entrevistada fue Cecilia Díaz Romo, activista social integrante de la red TÓMALA, Congreso Ciudadano y cofundadora del Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción, cuyo objetivo es incidir desde la ciudadanía para tener un Sistema Anticorrupción real y evitar simulaciones. Díaz Romo, es una activista que hace varios años estuvo involucrada en acciones contra las malas prácticas y falta de transparencia de la Auditoría Superior del Estado, por lo que se trató de un agente social relevante.

Por parte de los actores gubernamentales se entrevistó a Gonzalo Sánchez, vocero y Director de Comunicación del Gobierno del Estado de Jalisco, durante el sexenio de Aristóteles Sandoval. La visión de Sánchez abona en este caso de estudio para amplificar el conocimiento en las relaciones, prácticas y estrategias llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo en los momentos medulares del SEA en el estado.

Por último, se entrevistó al ex diputado local de la LXI Legislatura, Hugo René Ruíz Esparza, quien se desempeñó como presidente de la Comisión de Vigilancia y tuvo una activa participación en el tema anticorrupción como miembro de la bancada priista, y como un interlocutor con el Gobierno del Estado y los miembros de la sociedad civil involucrados en el proceso.

Cabe mencionar que, con fines de precisar el estudio, se insistió en contactar a la titular de la Contraloría del Estado, con el fin de obtener su visión en torno a esta investigación, sin embargo, no fue posible obtenerla por cuestiones ajenas a la competencia de este trabajo.

Para la etapa de sistematización y gestión de la información recuperada mediante entrevistas, se utilizó el software de análisis de datos cualitativos ATLAS.TI, con el propósito de detallar la investigación, mediante herramientas como la codificación, elaboración de redes y definición de citas de la información, de acuerdo a las variables e indicadores para analizar el IP.

El bosquejo de las entrevistas semi estructuradas –consultar en anexos--, fue realizada de forma personal a los actores señalados; en cada situación se adecuaron y modificaron algunas de las preguntas con el fin de conducir y encauzar las respuestas de los actores de acuerdo a la línea de interés perseguida. Las entrevistas fueron documentadas en grabación de audio y se prolongaron entre 40 y 70 minutos dependiendo de la disponibilidad de los entrevistados, se inició con preguntas referenciales, como nombre, ocupación y cargo en el año 2017, posteriormente se refirió a la conformación de la CISAEJ, la MLGSA, entre otras referencias. Asimismo, Los elementos centrales que condujeron el guion de las entrevistas, respondieron a recuperar las experiencias de los entrevistados, las preguntas procuraron indagar en las habilidades técnicas y políticas de su actuación para la incidencia dentro de

la construcción e implementación del SEA, los alcances de su participación, las dinámicas vividas entre actores, la prospectiva de lo ocurrido durante dicho proceso; estos elementos buscaron las directrices que permitieron el análisis de acuerdo a las cinco categorías de análisis de (Aguilar C. , 2015)

Categorías de Análisis.

Las categorías de análisis se retoman del concepto de IP, cuya propuesta por parte de (Aguilar C. , 2015, p.28), nos permite profundizar en los factores que permitieron que el SEA en Jalisco se posicionara como un referente en su construcción y parte de la implementación, atendiendo a la pregunta de investigación de este caso de estudio. Por lo tanto, se abordan las siguientes categorías:

1) Capacidades decisorias: capacidad técnico-políticas. (Capacidad de interlocución y negociación); esta categoría analiza las fases de la política, tales como la gestación, formulación e implementación, así como los niveles de participación analizados para este caso a través de la escalera de la participación ciudadana.

2) Materia de intercambio: (lo que se tiene para intercambiar). Se refiere a la existencia o posesión de un bien que se va a intercambiar, los cuales no son solo bienes de intercambio equivalentes sino, bienes de toda naturaleza, desde ofrecimientos laborales, hasta la generación de consensos, pasando por la lealtad política y el disenso.

3) Estructura organizacional para la institucionalización del IP; (cómo fluye el intercambio). Se refiere a conocer la estabilidad y solidez del orden organizacional en relación al IP. También analiza la estructura, el arraigo de prácticas y comportamientos que

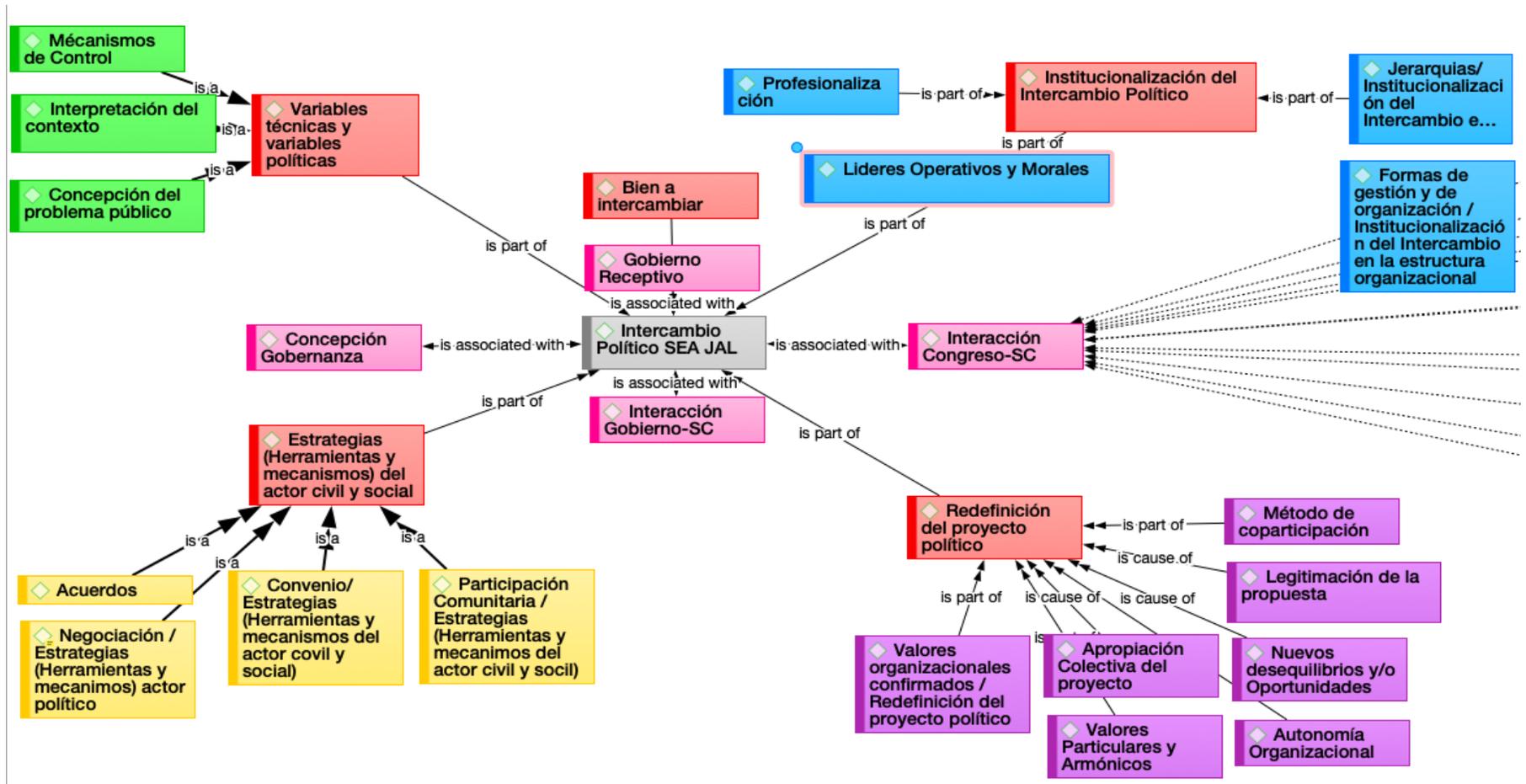
favorezcan la institucionalización del intercambio, lo que supone analizar el orden de la estructura organizacional.

4) Estrategias (herramientas y mecanismos) de la sociedad civil. Implica en describir el mecanismo con en que cuenta la organización civil para encaminar la intención del IP con el fin de lograr un logro mutuamente provechoso.

5) Redefinición del proyecto político (autonomía e identidad organizacional y apropiación colectiva con el proyecto). El IP presupone teóricamente que el comportamiento individual es distinto al colectivo, porque un interés particular es distinto a uno en común. Este interés detona cierta identidad, al cambiar de un interés individual por uno colectivo se tiene un cambio en las identidades (Aguilar C. , 2015).

A continuación se muestra el mapa general de las variables del intercambio político retomadas de (Aguilar C. , 2015, p.25), y sistematizadas a través del *software* de análisis cualitativo ATLAS.TI, en el que se muestra las asociaciones y composición entre variables. Además, cabe señalar que cada una de las variables se desagregó en indicadores, los cuales a su vez congregaron diversas citas, resultado de la codificación de la información recabada a través de las entrevistas obtenidas.

Ilustración 2.- Mapa Variables Generales del Intercambio Político para el SEA, Jalisco.



Fuente: Elaboración propia con categorías de (Aguilar, C., 2015, p.25)

Análisis de variables para el Intercambio Político

Variables técnicas y políticas.

Se entienden como las habilidades técnico-políticas de la articulación de las distintas fases políticas en análisis, desde la gestación, formulación, implementación y evaluación, así como los niveles de la participación de los actores. Los indicadores retomados de dicha variable son interpretación del contexto, la concepción del problema público, así como los mecanismos de control (Aguilar C., 2015). En este sentido, la incidencia de la sociedad civil dentro de la construcción e implementación del SEA retoma las habilidades de los actores sociales para entender la complejidad del contexto en torno a la crisis de por corrupción, desde su dimensión local y nacional. Asimismo, los distintos actores hacen uso de variables técnicas para discernir y entender la concepción del problema público desde sus configuraciones personales, como profesionistas, activistas y académicos, estas capacidades forman parte de la articulación entre actores que dio vida al SEA en Jalisco.

La interpretación del contexto como indicador de las variables técnicas y políticas se desdobra para su análisis en tres dimensiones; 1) contexto en torno al ambiente de insatisfacción ciudadana y pérdida de legitimidad en los distintos ámbitos de gobierno respecto a la corrupción en la esfera local y nacional; 2) el contexto en torno a la serie de escándalos e inconsistencias alrededor de la figura y la gestión de Alonso Godoy al frente de la ASEJ, y 3) el contexto en torno al proceso electoral del año 2018 a nivel estatal y nacional.

La primera de estas dimensiones se desarrolla dentro del ámbito nacional y local, en un momento coyuntural a raíz de la falta de legitimidad, desprestigio, así como las diferentes inconsistencias y hechos de corrupción ocurridos durante el gobierno de EPN. Aunado a

ello, existía insatisfacción en la opinión pública, la que se mostraba sensible y reactiva ante situaciones aberrantes, como la presunta implicación del ejército en el caso Tlatlaya, la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa y las denuncias e indignación ante el tema de la “Casa Blanca”, en donde la esposa del entonces presidente de la República se vio envuelta en un escándalo al no poder comprobar la adquisición de una casa de lujo (Monsivais, 2019). Asociado a dichas situaciones se percibía en la opinión pública una intensa presión por parte de la sociedad civil por consolidar herramientas y mecanismos a favor de la transparencia y las buenas prácticas como el 3 de 3, iniciativa impulsada por organizaciones como México Evalúa, AMEDI, Transparencia Mexicana, Mexicanos Primero, entre otros (Lajous, 2019).

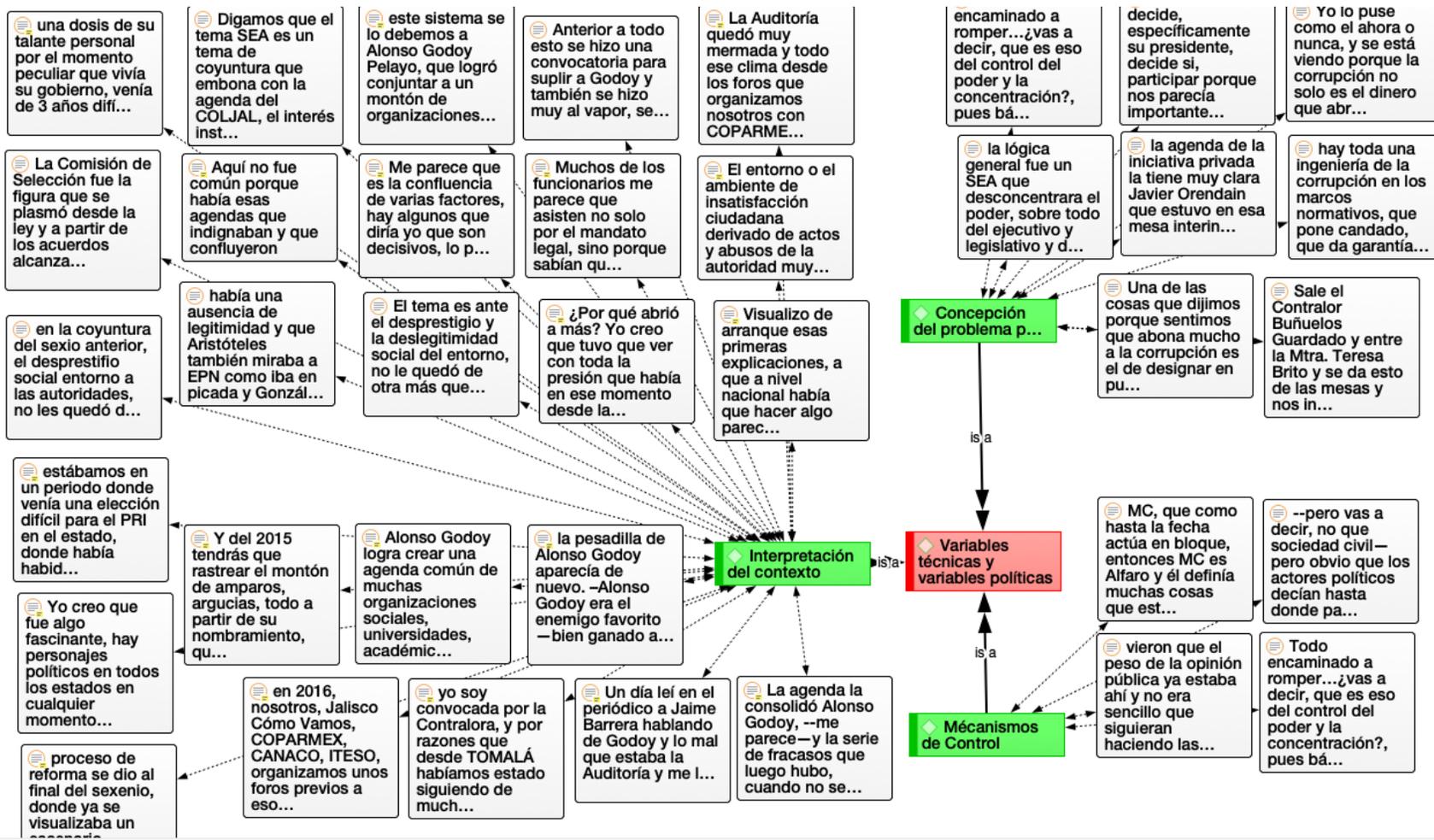
Este contexto concuerda con lo expresado en una de las entrevistas realizadas, en donde se menciona que:

Estábamos viviendo en el país una etapa en el que la corrupción era el gran tema que tenía enardecida a la sociedad. Desafortunadamente el gobierno de EPN estaba dando vistas de no tener una lucha frontal contra la corrupción porque también tenían empantanado el Sistema Anticorrupción allá, sino además de tener casos donde funcionarios del Gobierno Federal estaban involucrados, esta situación origina que las miradas de la sociedad y de la opinión pública se giren en torno a esta temática (Sánchez G., 2020, p.2).

Ante un escenario de indignación en un momento coyuntural aparece la discusión en torno a la implementación del SNA (Lozano, 2017), y como consecuencia, la participación e involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil, las cúpulas empresariales e instituciones de la academia. Dichas circunstancias surgen en un escenario de desconfianza

por parte de los actores sociales, sin embargo, la manera de incidir en la construcción de un nuevo orden en la crisis de corrupción era a través del acercamiento con los actores gubernamentales, mediante un proceso abierto, en el cual el diálogo y las mejores estrategias de la sociedad civil debían ser utilizadas como mecanismos de incidencia real para abonar en el sistema anticorrupción. A continuación, se muestra el mapa que desagrega los indicadores de las variables técnicas y políticas, cada uno de ellos muestra algunas de las citas codificadas, mismas que fueron utilizadas para el análisis de la información obtenida.

Ilustración 3.- Mapa Variables técnicas y políticas.



Fuente: Elaboración propia con categorías de (Aguilar, C., 2015, p.25)

Bajo un escenario de insatisfacción nacional como el anteriormente expuesto, en la escena local también se articulaba el enojo y la presión social que exigía un cambio profundo en torno a la corrupción en el estado.

Jalisco en las últimas décadas del siglo pasado ha sido sede y escenario de diversos movimientos sociales y acciones colectivas, que han articulado la movilización de la sociedad civil; un ejemplo de ello es la respuesta a la lentitud del gobierno por las explosiones ocurridas en Guadalajara el 22 de abril de 1992, en este momento crítico se generó un Comité Ciudadano de Damnificados “22 de abril”, entre otros grupos que brindaban ayuda a los centenares de afectados. Este Comité logró que se generará por parte de los gobiernos federal y estatal un fideicomiso de apoyo a los damnificados (Blanco y Peralta, 2018, p.295). Otros ejemplos de la fuerza del andamiaje de las organizaciones de la sociedad civil son los productores agrícolas y el “Barzón capítulo Jalisco”; la Red de Apoyo Mutuo para la Asistencia Social (RAMAS); la Coordinadora de ONG de Mujeres (Milenio Feminista), creadas en 1993.

En 1994 surgieron otras agrupaciones alrededor de la educación, como la Alianza Cívica Jalisco, unidos por la educación ciudadana y el proceso electoral federal y estatal, así como el Foro de Organizaciones Civiles (FOCIV), que hizo frente a la intención gubernamental de modificar el régimen fiscal de las agrupaciones. Además, se registran colectivos surgidos en 1998 en contra de la violencia intrafamiliar, movilización que reunió a casi 300 organizaciones que buscaban incidir en las políticas públicas estatales, gracias a dicha unión lograron impulsar la primera iniciativa ciudadana de ley que se impulsó a nivel nacional (Ramírez, 2002). Otras de las movilizaciones importantes en el estado son las que se realizaron en 1999 con la Asamblea Jalisciense por la Paz, coalición conformada por una

gran variedad de organizaciones civiles, colectivos y personas en lo individual que promovió la consulta del EZLN y los derechos indígenas, tan solo esta movilización reunió la voluntad de 117 492 jaliscienses a favor de la paz (Sandoval y Alonso, 2015 p. 253, citado en Blanco y Peralta, 2018).

AL inicio del nuevo milenio, las organizaciones de la sociedad civil jaliscienses continuaron activas con las agrupaciones jóvenes, organizaciones de mujeres, grupos a favor de la diversidad sexual y los derechos sexuales, así como el Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER) que contribuyeron a frenar la construcción de la presa de Arcediano (Von Borstel, 2010).

Los ejemplos de las distintas movilizaciones y la constante actividad de la sociedad civil en la esfera pública jalisciense son sumamente variados y diversos, Para continuar con más ejemplos es preciso consultar la investigación de María Isabel Blanco Velasco y Armando Peralta Varela. Actualmente se da cuenta de organismos de la sociedad civil más consolidados y estables, que abogan por distintas agendas, intereses temáticos y causas ciudadanas en común, tales como Red Tómalá, y colectivos en materia de movilidad, así como otras organizaciones que ya han demostrado capacidad de incidencia y negociación con el gobierno.

La constante y variada actividad de las organizaciones de la sociedad civil y colectivos jaliscienses a lo largo de la historia local nos demuestran que no fue un producto de la casualidad que en un tema tan controversial y con un alto grado de insatisfacción social como la corrupción, Jalisco se quedará atrás en echar andar la maquinaria social con su tradición y andamiaje constituidos a través de los organismos de la sociedad civil, sus causas y experiencias.

En este sentido confluyen en una agenda en la que se involucran diversos actores, sociales, académicos e inclusive políticos quienes se articularon, unidos por un objetivo común, cuya situación de descontento ciudadano giraba en torno al titular del órgano encargado de la revisión y supervisión de la auditoría y las cuentas públicas de los poderes del Estado. Debido a las múltiples inconsistencias, señalamientos públicos y las argucias legales suscitadas alrededor de la controversial figura del Auditor Superior del Estado de Jalisco, Alonso Godoy Pelayo, quien permaneció en su puesto durante 12 años y fue señalado como “intocable”, para ahondar más en el tema basta con indagar en las investigaciones de periodistas como Sonia Serrano (Serrano y Rivera, 2016). El contexto en torno a la ASEJ es confirmado con lo mencionado por otro de los entrevistados, el cual menciona “Alonso Godoy logra [sic] crear una agenda en común de muchas organizaciones sociales, universidades y académicos en su contra, y a favor del combate a la corrupción”. (Ibarra J., 2019).

Esta situación efervesció aún más cuando se dejó ver la posibilidad de que los diputados de la LXI Legislatura (mismos que llevaron a cabo el proceso del SEA) reeligieran una vez más a tan controvertido personaje. Las presiones en contra de esta posibilidad se hicieron llegar a través de foros y eventos denominados: ¿Qué modelo de Auditoría para Jalisco?, con la participación de académicos, miembros de la sociedad civil, periodistas entre otros interesados. Finalmente, el revuelo público y la presión mediática lograron que el Auditor, Alonso Godoy desistiera a su cargo, y ante la falta de consenso de los diputados locales por designar quién sería su relevo, se nombró a una encargada del despacho de la ASEJ. Sin embargo, esta situación dejó con un mal sabor de boca a la ciudadanía en Jalisco, lo que generó que en la construcción del SEA se abriera una oportunidad única, para presionar y

movilizarse con mayor determinación ante el momento histórico y coyuntural, de incidir en una ley de alto calado que construiría un sistema completo para poner fin a la corrupción.

Finalmente, en la dimensión contextual en torno al proceso electoral 2018 se visualizaba el engranaje de un interesante panorama nacional, cuyo candidato mejor posicionado era Andrés Manuel López Obrador, representando al partido MORENA, sobre una considerable ventaja del candidato José Antonio Meade representante del PRI, partido en el poder.

Las expectativas en Jalisco comenzaban a proyectar que el partido del entonces gobernador, Aristóteles Sandoval no continuaría en el poder, ante el posicionamiento y efervescencia del contendiente más fuerte en ese momento, Enrique Alfaro Ramírez, quien se desempeñaba como alcalde de Guadalajara y se perfilaba como el próximo gobernador de la entidad. Dicho panorama es parte de la explicación de las variables políticas de acuerdo a Aguilar Astorga, cuyo momento coyuntural fue determinante en el proceso de construcción del SEA, respecto a las negociaciones y las cartas políticas de los actores para redefinir incentivos, reacciones y posiciones en términos electorales y de supervivencia política en la contienda del 2018.

Por una parte, se visualizaba un panorama difícil a nivel nacional y local para el PRI, partido del gobernador Sandoval, quien tenía una preocupante ausencia de legitimidad, en buena medida debido a los escándalos de corrupción en su gabinete, además habían transcurrido los primeros tres años de su gobierno, caracterizado por un notorio desgaste político, en el que había perdido la mayoría en el Congreso del Estado y las alcaldías más importantes de la ZMG. En Jalisco, como a nivel nacional existía una “crisis de debilidad en el PRI, a nivel municipal atribuida a la gestión del alcalde Ramiro Hernández sino también a

la administración del gobernador Aristóteles Sandoval, ambos al parecer incapaces de dar una respuesta a los dilemas de la administración pública” (Ramírez E. , 2015, p.8).

El contexto electoral anteriormente descrito se reafirma a través de una de las entrevistas realizadas, en la que el actor menciona que:

“El proceso de reforma del SEA en Jalisco se dio al final del sexenio, donde ya se visualizaba un escenario electoral como el que sucedió. Aprecio, --y es una hipótesis personal--, que el Ejecutivo vio que su partido no iba a repetir en el poder, y que entonces una reforma de gran calado iba a dejarle la vara alta al siguiente gobierno...” (Tinajero, 2019, p.4).

Este escenario fue ideal para plantear una reconfiguración estratégica de la figura y posicionamiento de Sandoval como actor político, que, a diferencia de sus primeros tres años de su sexenio, en los últimos años de su gestión tuvo un periodo caracterizado por una notoria apertura y receptividad con la sociedad civil. Esta situación, fue atribuida en gran medida al asesoramiento de sus funcionarios con una visión más técnica y progresista, como Gonzalo Sánchez, entonces Director de Comunicación Social del Gobierno estatal, que visualizaba y conocía de la riqueza política que ganaría Sandoval, de mostrar apertura e invitar al diálogo, en una lógica de receptividad a la participación ciudadana. Así como la importancia de construir su agenda política de la mano de los diferentes organismos de la sociedad civil. Uno de los casos anteriores se expone a través de las “Glosas Ciudadanas” (Bazdresch, 2018), espacio donde el gobernador rendía cuentas en un novedoso ejercicio de Gobernanza, ante los actores sociales, académicos, económicos y ciudadanos.

Es preciso enfatizar que de acuerdo al contexto electoral que se proyectaba para las elecciones del 2018, los actores políticos priistas, --en los poderes Ejecutivo y Legislativo--, carecían de capital electoral favorable para la contienda próxima. Sus insumos para el IP desempeñaron una importante estrategia que definiría su futuro político como actores y la supervivencia del PRI en Jalisco. La posibilidad de apostar por la construcción de un SEA de alto calado, con apertura a la sociedad civil con el objetivo de alcanzar altas expectativas en el combate a la corrupción, así como la posibilidad de que las consecuencias de sus decisiones en términos anticorrupción, no incurrirán en sus manos, o de ser así, desde una situación más cómoda, como oposición en el estado, dado sus pocas probabilidades electorales. Los actores negociaron insumos de intercambio, que fueron inmunidad político-electoral, y aprobación de la opinión pública, respecto a su desempeño en la construcción del SEA, a cambio de ceder capacidad en la toma de decisiones públicas a la sociedad civil, a través de una inusual apertura por parte del priismo hacia el tercer sector.

La interpretación del contexto y sus tres dimensiones respecto al 1) contexto en torno al ambiente de insatisfacción ciudadana y pérdida de legitimidad en los distintos ámbitos de gobierno respecto a la corrupción en la esfera local y nacional; 2) el contexto en torno a una serie de escándalos e inconsistencias alrededor de la figura y gestión de Alonso Godoy al frente de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, y 3) el contexto en torno a la proximidad de las contiendas electorales locales del año 2018 a nivel estatal y nacional que se han abordado en esta investigación como parte de las variables propuestas por (Aguilar C. , 2015), nos conduce a otro indicador para el IP, el cual tiene que ver con la concepción del problema público, cuyo indicador es claro y objetivo para los actores, al igual que la interpretación del contexto, habilidades que permitieron la articulación dentro del proceso,

así como el nivel de participación de los actores, que en determinados momentos llegó hasta el control ciudadano.

De acuerdo a las entrevistas obtenidas, los distintos actores involucrados como Tómalá, JCV, las cúpulas empresariales, las Universidades, entre otros, entendían con claridad la concepción del problema público en torno a la crisis de corrupción y sus consecuencias generalizadas, ya que la mayoría de los perfiles que iban desde actores académicos, cuyo agendas de investigación institucionales, al igual que sus líneas de investigación propias habían atendido durante años temas relacionados con el combate a la corrupción, y conocían desde la perspectiva técnica, la ingeniería en torno a esa problemática dentro de los marcos normativos, como El Colegio de Jalisco y el ITESO.

La captura de puestos y el reparto de cuotas de los altos funcionarios públicos como botín político, eran temas que conocían organizaciones como Tómalá y JCV. Los empresarios agremiados a la CANACO y COPARMEX conciben la magnitud de la problemática en el tema de empresas fantasmas, que privilegiaban a ciertos personajes, así como las inconsistencias en los comités de adquisiciones. Entre otros activistas que entendían y conocían las graves afectaciones que permeaban en la sociedad, a consecuencia de la descomposición traída por la corrupción, principalmente de la estructura gubernamental, con la falta de contrapesos administrativos y jurisdiccionales, así como las consecuencias visualizadas en otras problemáticas sociales como la inseguridad e impunidad. En este sentido los actores de la sociedad civil tenían afianzadas las variables técnicas y políticas, habilidades que les permitieron desarrollarse en un alto peldaño en la escalera de la participación ciudadana en las distintas etapas dentro de la construcción e implementación del SEA.

Un indicador más, que responde a estas variables del IP es respecto a los mecanismos de control, cuya herramienta fue utilizada principalmente por los actores gubernamentales en la lucha por mantener el poder, sin embargo, este caso de estudio muestra cómo los actores de la sociedad civil activaron algunas estrategias de control para la incidencia en la construcción e implementación del SEA Jalisco, mismas que se establecieron a partir de herramientas de presión e influencia en la opinión pública, así como la capacidad de convocatoria. Uno de los acontecimientos más relevantes en este sentido, sucedió, antes de la construcción del SEA, con la movilización que exigía una ASEJ más transparente y libre de corrupción. Una de estas manifestaciones sucedió en el año 2016, con los foros para cambiar el modelo de la ASEJ.

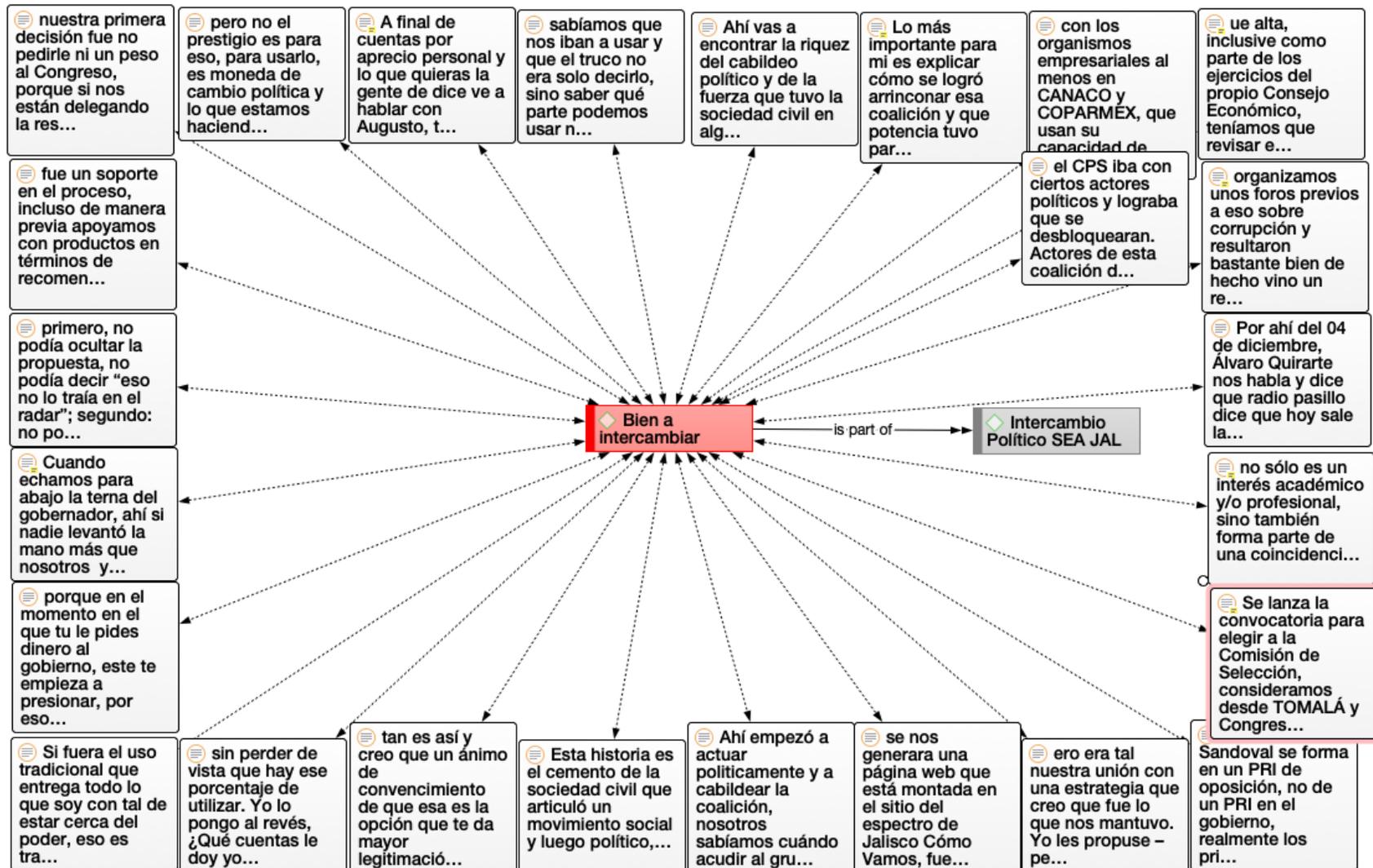
Del mismo modo, los informantes identificaron mecanismos de control y concentración del poder, entre actores gubernamentales, quienes llegaron a definir rutas, acuerdos y los límites de la participación ciudadana dentro del SEA, incluso las negociaciones respecto al posible reparto de cuotas del SEA; sin embargo, lo relevante de esta situación, es cómo las organizaciones de la sociedad civil activaron estrategias para mitigar estas posibilidades, e hicieron frente a los mecanismos de control del poder, como la captura de puestos públicos, manejados a la vieja pero aún vigente usanza política.

Posesión de bienes; insumos, mecanismos y herramientas para el Intercambio Político.

La materia de intercambio es la “existencia y posesión de un bien que se va intercambiar, esto no se refiere exclusivamente a un intercambio de equivalentes, sino a bienes de naturaleza diversa que van desde ofrecimientos laborales hasta la generación de consenso, lealtad política hasta el disenso” (Aguilar C. , 2015, p.26). En este apartado, se da cuenta de las posesiones que ayudaron como insumo para el IP. Estos abarcan dos dimensiones; una individual, la cual tiene que ver con posesiones particulares, identificadas como características personales como: valores éticos, la integridad de sus perfiles, grado de profesionalización, prestigio académico y capital social. La segunda dimensión es la colectiva; tiene que ver con la posesión de insumos para el IP, instituidos bajo una articulación comunal, compuestos como organizaciones. Los actores poseían dos mecanismos de intercambio, uno desde sus posesiones personales, y la otra como actores institucionales, compartiendo valores e insumos colectivos para el canje.

Sin embargo, “analizar la estrategia implica describir el mecanismo con el que cuenta la organización civil para encaminar la intención del IP con el fin de lograr un efecto provechoso” (Aguilar C. , 2015, p.27). Los insumos de intercambio por sí solos no son suficientes para incidir en la toma de decisiones públicas, para que estos instrumentos sean útiles es necesario partir de mecanismos que permitan tener la capacidad de influir en el terreno de juego. En este sentido las organizaciones de la sociedad civil tuvieron estrategias y capacidades con las que lograron avanzar en la lucha contra la corrupción estatal. A continuación, se muestra el mapa que recopiló las codificaciones en torno a las posesiones de bienes de intercambio identificados en las entrevistas realizadas.

Ilustración 4.- Mapa Bien a Intercambiar



Fuente: Elaboración propia con categorías de (Aguilar, C., 2015, p.25)

Uno de los insumos de intercambio, más consistentes, expresado por los actores tiene que ver con la alusión a su perfil profesional, prestigio académico y el respaldo de las organizaciones a las que representaban. La mayoría de ellos, poseían un grado de profesionalización especializado en temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; líneas de investigación que desarrollaron desde diferentes ámbitos profesionales, ya sea en organismos autónomos, observatorios ciudadanos y la academia. Correlacionado a lo anterior, se encontró que las organizaciones e instituciones que respaldaron a estos actores, también fueron determinantes en dicho proceso, por componentes tales como su grado de consolidación, legitimidad y prestigio dentro de la escena jalisciense.

El insumo colectivo de IP de estos actores es la posesión de una gama plural de recursos, que va desde los bienes materiales como: instalaciones físicas, capacidades logísticas, recursos económicos, información, capacidades técnicas y tecnológicas (concurridas redes sociales, desplegadas, etc.). Los insumos inmateriales también van desde las aptitudes de interlocución con los actores políticos y sociales, las habilidades de negociación, el capital social, la capacidad de gestión operativa y las aptitudes para crear disensos en la opinión pública. En ello concuerda uno de los entrevistados, refiriendo que:

“...Ahí vas a encontrar la riqueza del cabildeo político y de la fuerza que tuvo la sociedad civil en algo inédito; juntar las propuestas de académicos técnicamente viables y potentes; acorrallar con esas propuestas y juntarlas con la potencia que traían las organizaciones de la

sociedad civil, dispuestas incluso a cerrar el Congreso del Estado, si no pasaban..." (Ibarra J. , 2019, p.6).

Para el caso de JCV, observatorio ciudadano que mide indicadores de calidad de vida, surgido en el año 2010 gracias al soporte de tres socios fundadores: la Fundación Jesús Álvarez del Castillo, el ITESO y Extra A.C, quienes convocaron a un grupo de académicos, empresarios y periodistas para crear un organismo técnico no gubernamental que ayudara a transformar la ciudad de Guadalajara. Actualmente, es conformado por un Consejo Directivo compuesto por seis empresarios de la ciudad y seis organizaciones: ITESO, Extra A.C., Coparmex Jalisco, Corporativa de Fundaciones, el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco y la Cámara de Comercio de Guadalajara (Jalisco Cómo Vamos, 2017).

Su alto grado de consolidación como actores sociales en la escena de Jalisco, así como el aval de las agrupaciones que los respaldan, y el rigor técnico de sus resultados, le ha otorgado credibilidad a su trabajo. Convirtiéndose en una organización con insumos suficientes en materia de intercambio, ya que cuenta con bienes de carácter técnico y especializado, como la emisión de informes, reportes especializados, estudios y proyectos, así como insumos de carácter político, gracias a su capacidad de interlocución con los distintos actores de la escena pública y política.

De forma particular, a través de su Director Ejecutivo, Augusto Chacón, se identificaron insumos como el capital social, prestigio y liderazgo, adquirido como representante de uno de los observatorios ciudadanos con mayor trayectoria y credibilidad en la opinión pública jalisciense, posesiones valiosas a cambio de incidencia en la toma de decisiones públicas.

Prueba de los insumos anteriormente mencionado concuerdan con lo mencionado por uno de los entrevistados, que refiere a lo siguiente:

...el primer impulso en estos movimientos es ir todos juntos... ¡no!, debemos preguntarnos ¿qué queremos lograr?, como si no estuviéramos unidos, a ver COPARMEX lo pide por allá, CANACO por otro lado, según sus modos y su discurso, nosotros acá y Corporativa de Fundaciones y el ITESO de otro modo. Habrá momentos en los que sí estuvimos todos en bola, y la presión les llegaba por todas partes, yo les dije: “cuando ubican a vocero se acabó”, o le tunden o los cooptan o se cansa; en cambio sí parece que cada quien andamos en nuestra agenda, pero siempre mirando a donde queremos llegar; eso se vuelve estratégico, y ya no hay un solo interlocutor (Chacón, 2019).

Tabla 1.- Posesiones de Bienes de Intercambio Político

Posesiones de Bienes de Intercambio Político		
	No gubernamentales	Gubernamentales
Individuales	Capital social, trayectoria profesional, conocimiento científico en corrupción, experiencia y participación en movilizaciones sociales, prestigio, liderazgo renombre, alianzas.	Ocupación de puestos públicos, salarios, orientación en la política pública, legislación, toma de decisiones en las cuestiones públicas, control político, gasto.
Colectivos	Capital social, alianzas, recursos: económicos, humanos, técnicos, tecnológicos y logísticos; coaliciones, consensos democráticos, detención del disenso, incidencia en la opinión pública, concurridas redes sociales, sanciones o inmunidad político-electorales.	

Fuente: Elaboración propia.

Relaciones (capital social).

De acuerdo a la información recabada a través de las entrevistas, se consideró pertinente integrar en el análisis las relaciones construidas entre los actores, como un insumo de intercambio. En este sentido las relaciones entre actores se entienden como las coincidencias valorativas, nivel de confianza, empatía, incluso camaradería; características que comparten entre sí, fortaleciendo los lazos organizacionales de la sociedad civil. Estos principios impulsaron las estrategias articuladas y mecanismos utilizados por los actores que participaron en la conformación del SEA, para encaminar la intención del IP. En términos de Bourdieu, se retoma el concepto de capital social, el cual comprende una red de contactos estables, útiles y en caso de necesidad movibles, que surgen de la pertenencia de grupos sociales donde los miembros se conocen y reconocen mutuamente (Bourdieu 1980b: 2, citado en Meichsner: 2007).

Entre los entrevistados se identificaron relaciones de este tipo en las diversas organizaciones, cordiales, recíprocas, amables y respetuosas. Estas se convirtieron en insumos de IP, ya que muchas de sus aportaciones y estrategias de incidencia en el proceso, se ejecutaron mediante mancuernas; tales como el caso de JCV y el ITESO, actores que configuraron relaciones confiables de reciprocidad estratégicas y solventes, haciendo uso de la combinación entre habilidades técnicas y políticas. En el caso de la visión y facilidad de trato político por parte de Augusto Chacón Benavides, Director Ejecutivo de JCV, combinado con el conocimiento técnico en la legislación en materia de corrupción, por parte de Jesús Ibarra, del ITESO. Algunos ejemplos de este tipo de alianzas, sucedieron durante la elaboración de propuesta de la iniciativa de ley construida en la CISAEJ; mancuerna que resultó exitosa, debido a factores como el capital social intercambiado entre actores. A ello

se sumaron otras organizaciones y actores, quienes confiaron y reconocieron como legítimas las propuestas y mecanismos para el IP, orquestadas por los actores antes mencionados.

Otro de los insumos de intercambio en este caso de estudio, empleado como un mecanismo capaz de generar disenso, a cambio de incidir desde la ciudadanía en la toma de decisiones, para tener un Sistema Anticorrupción libre de simulaciones, fue la creación del Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción (OPSEA), creado en 2017, por un grupo de organizaciones de la sociedad civil de Jalisco. (Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción, 2017) Este observatorio fue un instrumento de vigilancia durante gran parte de los nombramientos del SEA.

Uno de sus principales pronunciamientos, fue en el proceso de selección para la designación de los titulares de la ASEJ, así como del Fiscal Anticorrupción, en el que a través de sus propios canales de información y su capacidad relacional, detectaron la posibilidad de que el Congreso del Estado pasara por alto las evaluaciones técnicas de los perfiles, elaboradas por el CPS, en un intento de apresurar los nombramientos, sin dejar tiempo para que sus integrantes realizarán las evaluaciones oportunas de los aspirantes. Además, que se intuía el riesgo de que se designará un perfil que no se hubiese sometido a dicho escrutinio. Ante un escenario como este, la posibilidad de reparto de cuotas era factible, argumentando que el CPS no había cumplido en tiempo con las evaluaciones de los perfiles. Ante ello una de las entrevistadas refiere lo siguiente:

“En ese momento nuestros compañeros más tuiteros empezaron a *twittear* y re *twittear*: ¡Confiamos en el Gobernador!, ahí nos movimos, y en la noche el tema era *trending topic*. A la

mañana siguiente, el gobernador se entera de todo el revuelo y se retracta[*sic*], para enviar una nueva terna que incluyera a quienes sí se habían sometido a la evaluación del CPS...” (Díaz, 2020, p.5).

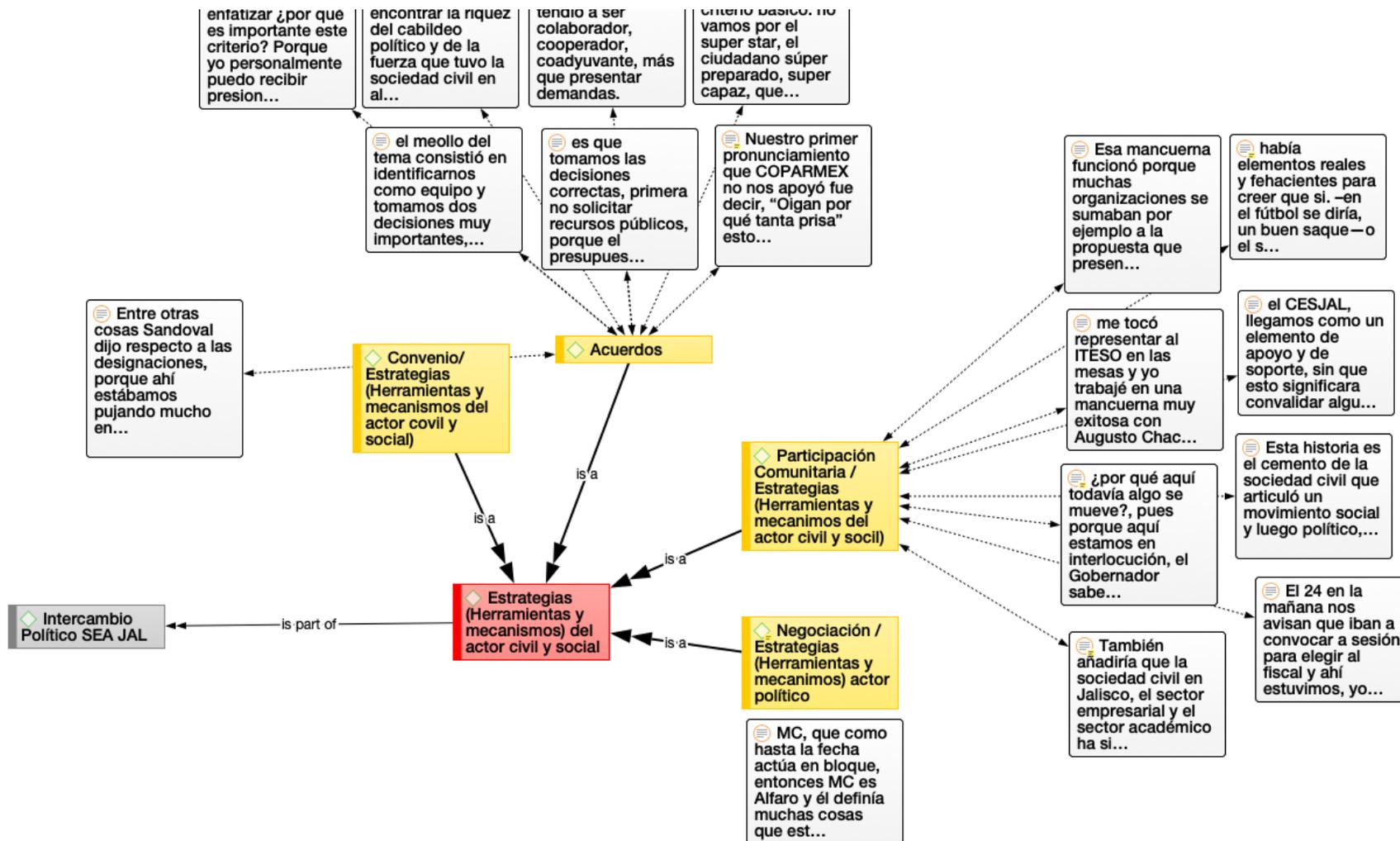
Los insumos de intercambio del OPSEA, consistieron en el respaldo de alrededor de 11 organizaciones de la sociedad civil, que se unieron con el fin de vigilar las acciones en el proceso de construcción del SEA, sobre todo en lo referente a la designación de perfiles y puestos que conforman los distintos órganos del aparato anticorrupción estatal. Los insumos fueron consenso democrático, o capacidad de disenso, capital social, recursos digitales, activación de redes sociales, influencia en la opinión pública a cambio de incidencia en las designaciones de los perfiles para integrar el SEA.

El OPSEA fue en conjunto un insumo de intercambio con el respaldo de otras organizaciones de la sociedad civil, con el fin de formar un contrapeso ciudadano del poder, en el SEA, principalmente en las designaciones de puestos públicos. Este insumo de intercambio, se construyó derivado de que, entre los miembros que conforman el OPSEA, ninguno de ellos pudo adentrarse en las instancias formales del SEA, --aunque algunos de ellos sí contendieron en los distintos procesos de selección--, ante la posibilidad de quedar fuera y relegados de la capacidad de incidir en la construcción del SEA, hicieron uso de otra herramienta estratégica para el sector social, como lo es la creación de observatorio ciudadano. Esto generó las posibilidades de que 11 organismos de la sociedad civil y quienes lo conforman continuaran siendo parte relevante en el proceso anticorrupción.

La participación comunitaria en este caso de estudio, fungió como un mecanismo que vinculó la actuación de los distintos actores sociales en el proceso de construcción del SEA.

Estos mecanismos fueron acompañados además de la capacidad de utilizar los insumos de intercambio como el capital social y la capacidad de establecer alianzas en las fases de gestión y negociación del IP. Sin un sentido de participación comunal en este proceso, los objetivos establecidos para la incidencia en la construcción del SEA hubiesen sido desagregados y posiblemente fragmentados. Los informantes coincidieron en que, para mantener cohesión en los grupos participantes, había que plantearse objetivos en común, desde las diferentes visiones y agendas específicas de cada organización, pero impulsando un mismo proyecto. A continuación, se muestra el mapa que recopiló indicadores y las codificaciones relativas a las estrategias de los actores para el IP.

Ilustración 5.- Mapa Estrategias (herramientas y mecanismos) del actor civil y social.



Fuente: Elaboración propia con categorías de (Aguilar, C., 2015, p.25)

Institucionalización del Intercambio en la Estructura Organizacional.

Esta variable consiste en conocer la estabilidad y solidez del orden organizacional en relación con el IP. En un momento posterior “también analiza cómo en esta estructura se arraigan prácticas y comportamientos que favorezcan la institucionalización del intercambio, lo que supone analizar el orden de la estructura organizacional” (Astorga, 2015, p. 26).

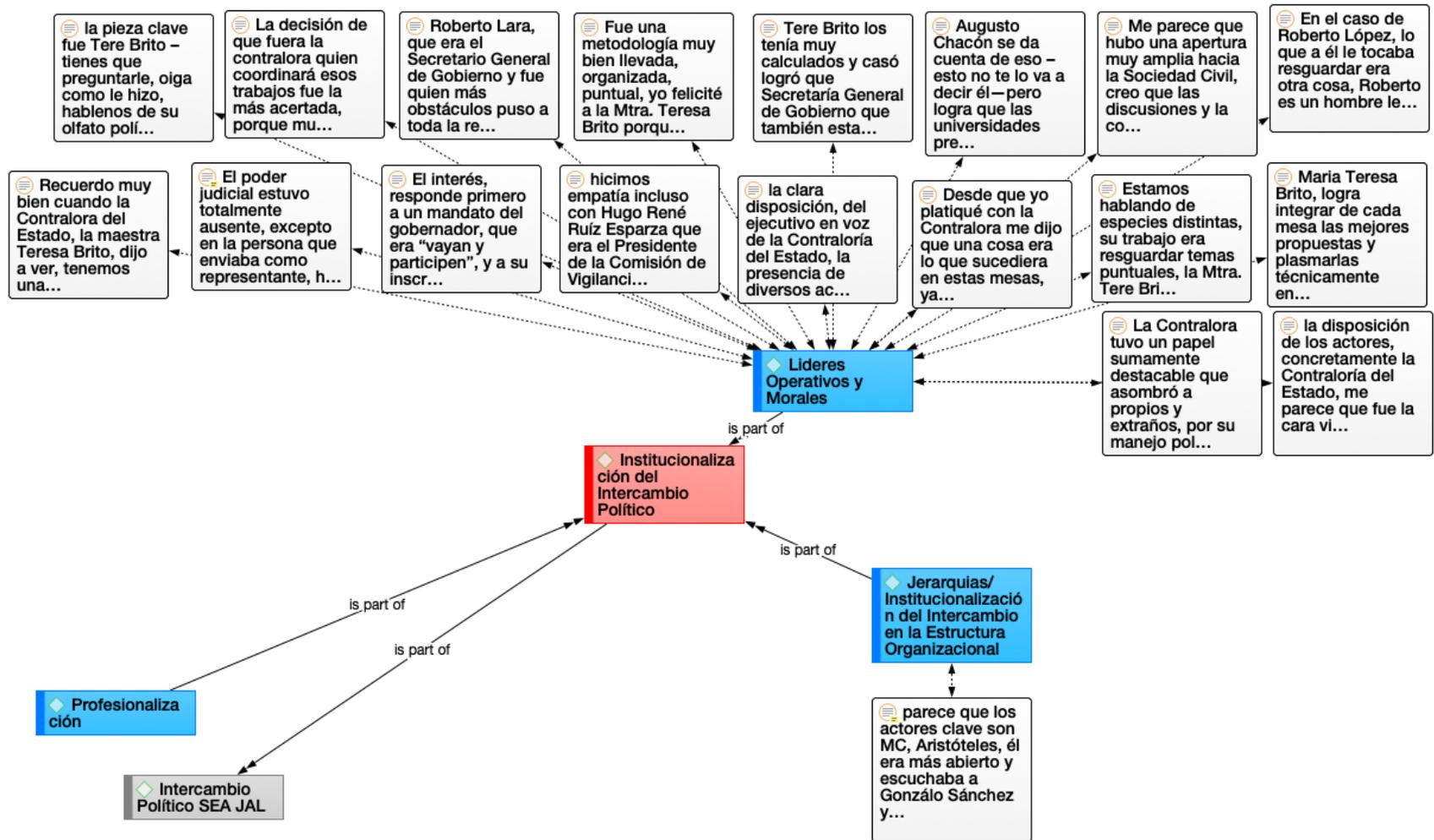
El CPS como instancia ya institucionalizada dentro del SEA, tuvo que hacer uso de estrategias y mecanismos propios para conducir la intención del IP en distintos momentos de su participación. En ocasiones el CPS recurrió a la activación del capital social, para solicitar apoyo colectivo de otros actores, --por ejemplo, las universidades--, con el fin de evidenciar el respaldo de las organizaciones que apoyaban su actuación, ante los actores gubernamentales. Estas muestras se manifestaron mediante, las estrategias para lograr convenios, que iban desde llamadas telefónicas entre actores sociales y políticos, así como inserciones y desplegados en la prensa local, dirigidos a la opinión pública, hasta la activación del uso de las redes sociales como instrumento de presión y movilización digital.

Aunque hubo momentos en la construcción e implementación del SEA Jalisco, donde se visualiza una estructura horizontal, como bien lo ejemplifica la participación plural de los integrantes de la CISAEJ, conforme avanzaba el aparato anticorrupción, se definieron con mayor claridad las relaciones verticales en el sistema. Por un lado, el IP sucedió entre actores sociales y gubernamentales, pero por otro, también se encaminaba una intención de intercambio entre los actores políticos, sujetos en quienes se institucionalizaría el proyecto. En la etapa de implementación del SEA, los órganos participantes tanto de la Comisión de

Selección, como del CPS, definieron el ala ciudadana del sistema, quienes, a través de la legitimidad en sus designaciones, procuraron estabilizar la estructura organizacional, con el objetivo de erradicar la corrupción en el Estado, a través de sus actuaciones. Asimismo, la institucionalización del IP implicó la participación de líderes operativos y morales, que permitieron de forma virtuosa el flujo de los bienes de intercambio, no obstante, de manera opuesta hubo actores con arraigadas prácticas de control político, que pusieron en duda esta estabilidad del proyecto en más de una ocasión.

De acuerdo a la información obtenida a través de las entrevistas realizadas, existen elementos para afirmar que hubo actores que encabezaron un papel más destacado que otros, y que, sin su actuación la institucionalización para el IP hubiese tomado otro rumbo distinto al obtenido. Un claro ejemplo de este tipo de liderazgo fue el papel que desempeñó María Teresa Brito Serrano, titular de la Contraloría del Estado, en quien recayó la organización, desarrollo y conclusión de la CISAJE convocada por el poder Ejecutivo. A continuación, se muestra el mapa que contiene los indicadores y códigos referentes a la variable descrita en este apartado.

Ilustración 6.- Mapa Institucionalización del Intercambio Político.



Fuente: Elaboración propia con categorías de (Aguilar, C., 2015, p.25)

La capacidad de generar el consenso democrático que la contralora mantuvo con cada uno de los miembros representantes de las más de 30 organizaciones sentadas en la mesa fue una pieza clave para que existiera un ánimo de participación activa, ordenada y a la altura de una discusión tan importante como la que representaba construir una iniciativa de ley con un alto contenido técnico, así como la complejidad de que cada propuesta fuera consensuada y aprobada por cada miembro de la mesa, sin importar la procedencia o magnitud de la organización a la que cada actor representó en ese espacio de diálogo.

Las habilidades de negociación, discusión y consenso de la contralora, permearon en escenarios paralelos, por una parte, como representante del Poder Ejecutivo, cumpliendo la encomienda asignada por el ex gobernador Aristóteles Sandoval, y por la otra siendo un actor bisagra que trataba directamente con la sociedad civil y daba la cara a situaciones incluso de confrontación y reclamo expresados en las sesiones de la CISAEJ. La figura de Brito Serrano fue reconocida como pieza clave y estratégica, con solvencia ética y moral en su actuación humana y profesional, y tales cuestiones eran identificadas y aprobadas por los actores participantes, quienes dieron un voto de confianza en el proceso que ella condujo, por aprecio y respeto a su figura, incluso más que por el llamado del propio gobernador.

Brito Serrano, intercambió el consenso democrático de los actores involucrados en la CISAEJ, en la que se logró un ejercicio exitoso de participación colectiva y conciliación de intereses y peticiones en términos anticorrupción, lo cual quedó plasmado en un proyecto de iniciativa de ley, construida en un ejercicio de Gobernanza a través de su capacidad de planeación, su liderazgo ético y el grado de profesionalización de esta funcionaria. Además,

consolidó dos insumos para el IP, en un primer momento como pieza clave de articulación para generar consenso democrático con la CISAEJ, lo cual fue utilizado como bien de intercambio por Aristóteles Sandoval, quien presentó ante el Congreso del Estado, una propuesta de iniciativa de ley para el SEA, avalada por un gran número de organizaciones de la sociedad civil, quienes tuvieron una buena experiencia de diálogo y participación en su conformación, gracias a la buena ejecución de la contralora estatal. El grado de legitimidad de esta iniciativa de ley fue tal, que los miembros de las organizaciones civiles, la respaldaron y coincidieron en que no aceptarían como resultado de la Ley Constitucional, menos que la propuesta del gobernador. Este insumo de intercambio, fue utilizado por Aristóteles Sandoval, a cambio, de la obtención de aprobación por parte de la opinión pública, detención del disenso por parte de sus oponentes políticos y sociales, –casi al final de su gestión--, además de nulas sanciones en torno a figura política y desempeño como titular del Ejecutivo.

Por otra parte, de forma particular, la contralora estatal intercambiaba, su capital social, prestigio y la capacidad de generar coaliciones para el consenso democrático, a cambio de mantener la ocupación en su cargo, incluso, la posibilidad de trascender el sexenio, al frente de la Contraloría Estatal.

A diferencia del liderazgo moral y operativo de María Teresa Brito, existió otro liderazgo no del todo grato en su actuación política y moral, Roberto López Lara, el entonces Secretario General de Gobierno en el sexenio de Sandoval, quien fue identificado como un actor poco empático y cerrado a la participación por parte de las organizaciones de la sociedad civil, a quien además se le atribuye entorpecer y poner en riesgo momentos clave durante la construcción del SEA.

Uno de esos momentos registrados, se presentó en la terna que envió el gobernador al Congreso del Estado, para la designación del titular de la Fiscalía Especial en Combate a la Corrupción, donde se incluyó el perfil de un candidato que no se sometió a las evaluaciones del CPS, y quien se visualizaba como posible elegido, tras negociar el reparto de cuotas entre partidos. Esta omisión fue atribuida directamente al encargo de López Lara, que actuó bajo la lógica de resguardar los antiguos mecanismos de control en las designaciones públicas, situación que era opuesta en la redefinición del proyecto político esperado por los miembros de la sociedad civil. Tras la activación de las herramientas de las organizaciones sociales, esta situación se revirtió por indicación de Aristóteles Sandoval.

Por otra parte, las universidades como el ITESO, la UNIVA, la UdeG, la UP; actuaron con un liderazgo y colaboración determinantes en momentos cruciales para definir la institucionalización del SEA. Uno de los ejemplos, fue la inscripción de algunos rectores, como candidatos para ocupar la Comisión de Selección. Un acontecimiento que sorprendió a los propios diputados locales, que no esperaban la participación de actores con tan alta probidad, representantes de las universidades más prestigiosas del estado. Esta estrategia fue orquestada, como un mecanismo de incidencia por parte de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de implementación del SEA, el cual fue resultado de la sinergia y habilidades políticas de algunos miembros de la sociedad civil, que vieron en esa convocatoria la posibilidad de presionar, elevar la calidad de los perfiles y acotar mediante ese recurso estratégico, la decisión de los diputados.

Dinámicas de la institucionalización para el Intercambio Político entre el Congreso del Estado y la Sociedad Civil.

La MLGSA convocada por la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, fue instalada formalmente el 7 de julio del 2017. Esta mesa, fue diseñada para dictaminar las iniciativas de ley, --incluyendo la presentada por el Ejecutivo y discutida en la CISAEJ—, en las comisiones legislativas del Congreso, para finalmente proceder con su aprobación. En esta etapa, aunque también fueron convocados los miembros de las organizaciones de la sociedad civil, academia y cúpulas empresariales como en el ejercicio de la CISAEJ, las expectativas fueron diametralmente opuestas con lo sucedido en las mesas de discusión encabezadas por la Contraloría del Estado.

Las dinámicas para el IP en el Congreso del Estado fueron más complejas, de acuerdo a los datos recabados en las entrevistas realizadas, se dio cuenta de la recepción que tuvieron los diputados con las organizaciones de la sociedad civil, en el que, primeramente, la planeación del proceso que se llevaría a cabo en dicha mesa no quedó claro para los actores invitados. El mensaje que enviaron los diputados en este proceso, era que se volvería a analizar todo el trabajo que ya se había realizado en la CISAEJ. Además, el trabajo se fragmentó en la lógica del procedimiento legislativo, a través de comisiones de estudio, rompiendo con la sinergia, y la participación colaborativa que había logrado articular en la comisión ejecutada por la Contraloría del Estatal.

La materia para el IP en el Congreso, fue más compleja e incierta, debido a la composición del poder Legislativo; de los 39 diputados, la mayoría con 14 miembros era la fracción parlamentaria de Movimiento Ciudadano, partido de oposición al de Sandoval. Asimismo, en el Congreso existieron mecanismos de control que respondieron a distintos actores políticos, por ello la institucionalización del intercambio, se definió, a través de la

intersección entre actores, como los mandatos del entonces gobernador Aristóteles Sandoval, y las consideraciones de Enrique Alfaro Ramírez, en la estructura y prácticas organizacionales, del naciente SEA en Jalisco.

En el Congreso del Estado se terminaron de consolidar las estrategias de los actores civiles y sociales que orientaron el IP. Cabe mencionar que el Legislativo en conjunto tuvo como posesión de intercambio, la ocupación de puestos públicos, el gasto (asignación de presupuesto) y la legislación para el SEA. No obstante, las herramientas y mecanismos que condujeron el IP por parte de los diputados no tuvieron los resultados esperados por los actores no gubernamentales, quienes coincidieron en que en el Congreso del Estado no se les escuchó, ni permitió incidir de la manera deseada, por lo tanto, sabían que tenían que utilizar mejores estrategias para lograr la institucionalización de la propuesta. Los bienes de intercambio de las organizaciones de la sociedad civil con el poder Legislativo fueron el consenso democrático, la detención o activación del disenso, las sanciones (desde la desaprobación pública, hasta la manifestación del sentido electoral negativo), y la inmunidad en la trascendencia pública y política de los actores.

Algunas de las herramientas utilizadas por los actores sociales en esta etapa ya han sido descritas en apartados anteriores, algunos ejemplos son la utilización de la presión mediática, la participación comunitaria y social, gracias al capital social de los actores, así como la activación de redes de apoyo y respaldo en las decisiones de los órganos sociales, formalmente establecidos en el Comité de Selección y el CPS, así como la construcción de un observatorio ciudadano como mecanismo de vigilancia dentro de la implementación del SEA.

Finalmente, la institucionalización del IP, se definió a través de batallas ganadas por las organizaciones de la sociedad civil, que tuvieron que ver con elevar la calidad de los perfiles de los candidatos en las designaciones del SEA, tratando de romper con la arraigada lógica de reparto de cuotas en los procesos de designación de funcionarios públicos en el estado. Esto se efectuó --como se menciona anteriormente--, en los nombramientos para la elección del Comité de Selección, así como la incidencia de la sociedad civil, que dio como resultado que el CPS adquiriera atribuciones constitucionales para intervenir mediante evaluaciones técnicas en la designación de funcionarios públicos, a diferencia del SNA, donde el CPS quedó fuera de estas atribuciones. De este modo, las designaciones que realizó el Congreso del Estado, --al menos las primeras de ellas--, para la implementación del SEA, fueron elegidos los mejores candidatos inscritos en las convocatorias, sustentando sus perfiles en las evaluaciones técnicas que realizó el CPS; nadie pudo negar que los funcionarios públicos que conformaron el naciente SEA en Jalisco, no fueron los más capaces de acuerdo a minuciosas metodologías de evaluación.

No es casualidad que los perfiles mejor evaluados por el CPS hayan sido los elegidos finalmente por los legisladores, como en el caso de los nombramientos de Jorge Ortiz, Auditor Superior del Estado de Jalisco y Gerardo de la Cruz Tovar, Fiscal Anticorrupción del Estado, su designación cumplió con una lógica de intercambio incidencia en la legislación a cambio de consenso democrático y aplazamiento de sus actuaciones como actores políticos.

Las circunstancias ocurridas en el Congreso del Estado fueron sin duda un escenario determinante para la redefinición del proyecto político en torno del SEA. En esta etapa el IP transitó por un escenario más complejo, incierto y opaco, con mayores desequilibrios de poder por la pluralidad de intereses en juego. Este primer acercamiento revela que las

negociaciones sucedieron en un clima de la vieja usanza política, construida por medio de cabildos y negociaciones poco transparentes, con un escenario encumbrado y complicado para la incidencia de la sociedad civil. Sin embargo, a pesar de esta situación hubo batallas ganadas, en donde la presión mediática, la unión de los diferentes actores sociales y el uso de habilidades técnicas y políticas, lograron permear en las decisiones tomadas por los legisladores.

Redefinición del proyecto político.

La redefinición del proyecto político en materia anticorrupción en el estado de Jalisco, es originada --como se ha descrito anteriormente--, de una crisis desatada por el hartazgo, la desconfianza y descontento social; dicha situación fue tejiendo un cambio en la identidad, pasando de la molestia individual a la colectiva. “El IP como sistema de acción colectiva con método dialógico, en el cual existe la posibilidad de influir en las decisiones de otro, a través de acuerdos colectivos” (Aguilar C. , 2015, p.28), posibilitó la apropiación colectiva del proyecto, involucrando la participación de actores sociales, civiles y políticos. Esta apropiación, tuvo momentos de mayor intensidad, como en el ejercicio de la CISAEJ, sin embargo, se fue confirmando o reduciendo durante gran parte del proceso de implementación y posterior consolidación del SEA. Esta situación definió el precedente de un mensaje claro; en Jalisco, la corrupción es un tema muy serio y debe abordarse, a través de políticas integrales, que vayan de la mano de las organizaciones de la sociedad civil, en su gestación, formulación, implementación y evaluación.

No obstante, la apropiación colectiva se fijó desde las organizaciones de la sociedad civil, que buscaron un cambio verdadero, y vieron en la construcción del SEA un hito de apertura y capacidad de incidencia en mitigar el contexto de corrupción que se vivía en Jalisco.

La autonomía organizacional se reafirmó en etapas como la conducción de la Comisión de Selección, donde los nueve notables, implementaron una metodología de evaluación para la selección del CPS, basada en la metodología nacional, pero realizando ajustes que les permitiera actuar con alto margen de objetividad. Asimismo, su declaración de autonomía presupuestal, fue conveniente para desligarse de la dependencia económica del gobierno, en aras de no incurrir en concesiones con los actores políticos, y de esta manera, actuar con independencia en su encomienda. De este proceso, se deriva también la autonomía organizacional por parte del CPS, quienes se definieron como el canal de interacción entre la sociedad civil y las instituciones de Gobierno para aquellos asuntos relativos a la estrategia anticorrupción en el estado de Jalisco.

Las designaciones de los perfiles del SEA, seleccionados bajo las evaluaciones del CPS y la decisión por parte de los actores de gobierno de designar en los puestos públicos a los mejores evaluados, elevó las expectativas, como un prometedor cambio en el rumbo anticorrupción en el estado.

El interés colectivo continuó latente; sin embargo, la carencia de asignaciones presupuestales y la falta de recursos, fue un factor que obstaculizó la gestión de los distintos órganos del SEA, además, de que consolidar su funcionamiento tardaría algunos años. No obstante, los nuevos desequilibrios, debido al cambio de gobierno en la entidad, además, de nuevos escándalos de presuntos hechos de corrupción con el poder Ejecutivo entrante, y los pendientes en materia de legislación para consolidar el SEA, acentuaron el debate anticorrupción, con la Reforma 2.0.

Las micromutaciones en la implementación y construcción del SEA, redefinieron valores organizacionales colectivos de unión y confianza, bajo la búsqueda de una nueva visión, en

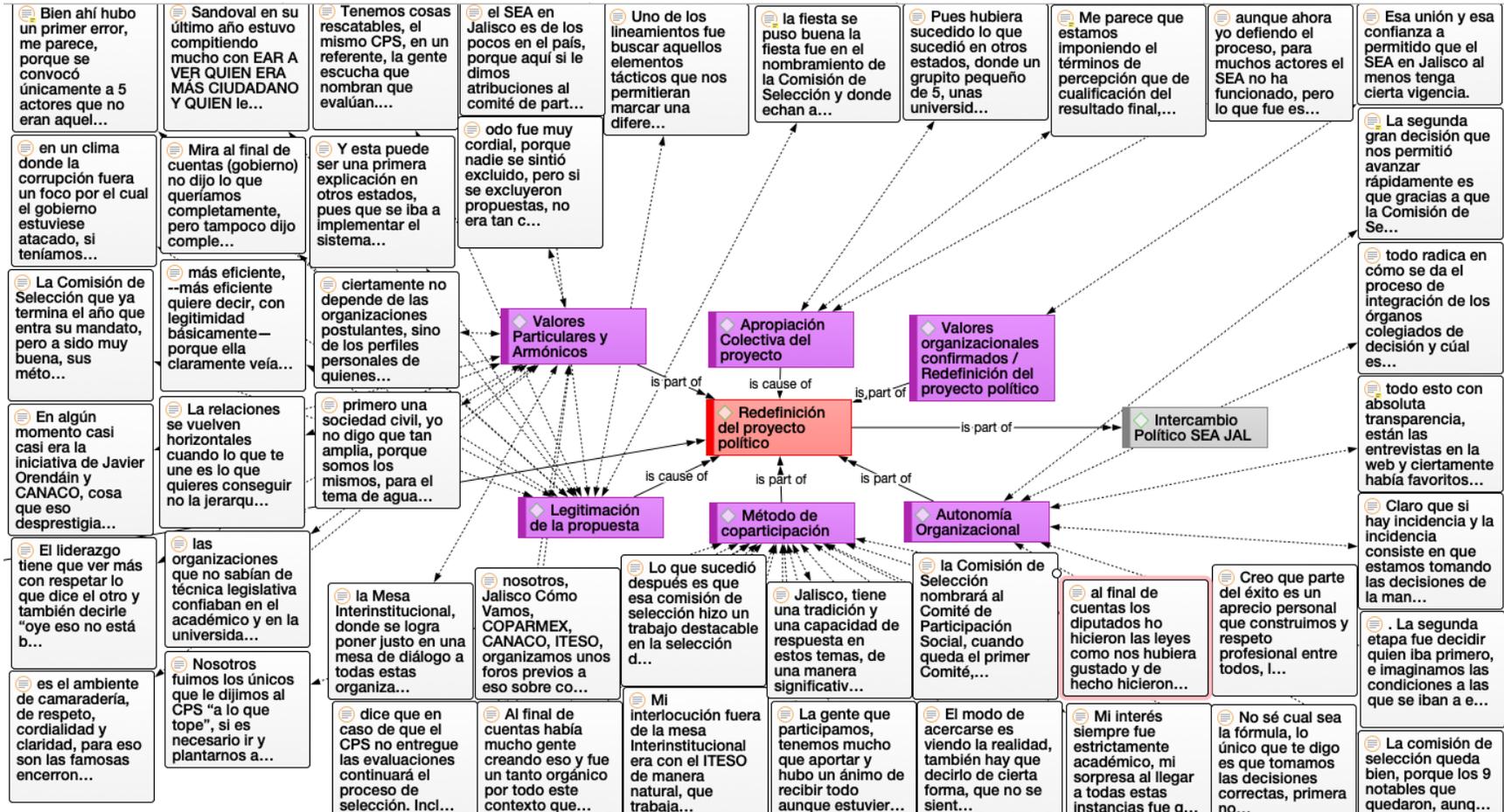
la que Jalisco tenía que ser líder en México, líder en integridad, a través de combatir la corrupción. Estos valores confirmaron nuevas posibilidades de incidir en el rumbo del estado, uno de ellos fue “El pacto por la integridad y por el bien ser de Jalisco”, descrito “como el acuerdo con nosotros mismos y entre nosotros para propiciar un cambio social que gire en torno a la integridad, con cambios de comportamiento y actitudes a las situaciones cotidianas, públicas y privadas a las que nos enfrentamos” (Pacto por la integridad y el bien ser en Jalisco, 2020).

Las agrupaciones de ciudadanos, sociedad civil, empresarios y actores políticos que signaron este pacto, se sensibilizaron a las nuevas demandas, e impulsaron en el 2019 la Reforma 2.0 del SEA, la cual detecta los nuevos desequilibrios, pero también oportunidades, en el rumbo del proyecto político, con las modificaciones a siete diferentes temas, los cuales son: (1) Articulación del Comité Coordinador del SEAJAL, (2) Modelo abierto de adquisiciones y contrataciones gubernamentales, (3) Integridad empresarial, (4) Fortalecimiento de la Fiscalía anticorrupción, (5) Revisar la estructura operativa de diversas instancias del SEAJAL, (6) Profesionalización del servicio público, y (7) Paridad de género.

A pesar de que en Jalisco las vicisitudes por las que atraviesa el SEA, son variadas y complejas, los desequilibrios, las nuevas oportunidades, las responsabilidades públicas, así como las estrategias de los actores sociales para la incidencia deben ajustarse, así como evaluar la dirección del proyecto político. Sin embargo, el SEA continúa vigente en la entidad, a diferencia de otros estados de la república, así como a nivel nacional, donde el propio presidente de la república ha demeritado y dejado en el olvido el SNA, a cambio de un discurso anticorrupción sin enfoque institucional y apelando principalmente al

comportamiento moral de los funcionarios públicos y de los ciudadanos. Aunado a ello, el mandatario, apela a la desconfianza, desvinculación y falta de legitimidad en las organizaciones de la sociedad civil; por lo que el panorama nacional resulta adverso, y con pocas posibilidades de reactivar un mecanismo anticorrupción efectivo, o mínimo acercarse a algo parecido a lo que sucede en Jalisco. A continuación, se muestra el mapa relativo a los indicadores y codificaciones de la variable de redefinición del proyecto político.

Ilustración 7.- Mapa Redefinición del proyecto político.



Fuente: Elaboración propia con categorías de (Aguilar, C., 2015, p.25)

Conclusiones

La corrupción, tanto a nivel nacional como local, generó una crisis de desconfianza y hartazgo en la sociedad. En Jalisco, la larga lucha por cambiar el manejo de la administración pública bajo bases de transparencia, rendición de cuentas y un gobierno abierto, fueron enarboladas por las organizaciones de la sociedad civil durante años, para finalmente, observar en la construcción del SEA, la oportunidad de concretar lo que sería el inicio de un proyecto institucional en contra de la corrupción.

Respecto a la pregunta planteada para esta investigación: ¿Qué factores explican que el SEA de Jalisco se convirtiera en un referente a nivel nacional, incluso en comparación con los alcances del Sistema Nacional Anticorrupción?, se concluye que mediante el IP se encontraron los factores que propiciaron entre actores la reconfiguración del proyecto anticorrupción, partiendo de la redefinición de la identidad colectiva y la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil. Además, se logró describir los factores que posibilitaron no solo el intercambio de argumentos, sino de estrategias, que generaron de acuerdos, confrontaciones y alianzas que buscaron la transformación y un nuevo proyecto político en materia anticorrupción.

En Jalisco, los actores involucrados, mostraron un alto grado de comprensión sobre las implicaciones de la corrupción tanto en el contexto local como nacional, también entendieron que formar un SEA fuerte podría ser pieza clave para desarticular redes de corrupción que no solo implican acciones, sino también sistemas enteros con componentes diversos, un ejemplo de ello fue las redes de opacidad tejidas a lo largo de más de una década por Alonso Godoy Pelayo, ex titular de la ASEJ, o el reparto de cuotas en la designación de puestos públicos.

El IP en este caso de estudio, mostró la capacidad de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil para establecer estrategias combinadas entre habilidades técnicas y políticas, con el fin de hacer efectivos los bienes de intercambio, los cuales por sí solos no son suficientes, sino que echan mano de una intención colectiva para lograr la reciprocidad. En este sentido, en Jalisco las organizaciones de la sociedad civil, entendieron que es posible intercambiar capital social por control ciudadano, endosar poder de decisión a cambio de inmunidad política; y mantener un ejercicio de negociación de equivalentes diversos, con distintos actores con el objetivo de incidir en las decisiones públicas de un tema preocupante para los jaliscienses. El intercambio de bienes, se muestra en este caso de estudio como la lucha por la supervivencia, incidencia, permanencia y trascendencia de los actores tanto sociales, como políticos en la escena pública jalisciense.

Conducir las negociaciones, los convenios y acuerdos, requirió de líderes operativos y morales, quienes facilitaron el flujo del intercambio en ciertos procesos; por otra parte, existieron actores que trataron de interponerse y ejercer el control político de este flujo.

El IP en el Congreso del Estado tuvo una trayectoria compleja y fragmentada, que mostró debilidades institucionales y las arraigadas lógicas de control político (por temor a perder los medios de autoridad), así como la respuesta a interés ajenos al proyecto colectivo, dentro del espacio en teoría con mayor representación ciudadana. La conducción del intercambio no tuvo la misma reciprocidad, por lo que los organismos institucionalizados emanados del SEA, como la Comisión de Selección y el CPS tuvieron que hacerse respetar mediante sus propias herramientas y mecanismos, como contrapesos del poder dentro del SEA.

Aunque la sociedad civil marcó en muchos momentos la pauta de hacia dónde se quería dirigir en materia anticorrupción, solo se lograron ganar algunas batallas, tales como elevar el nivel en los nombramientos tanto de las instancias del propio SEA como la Comisión de Selección y el CPS, a su vez, éstas pujaron porque se elevará la calidad de los perfiles seleccionados para los principales puestos del SEA como el Fiscal Anticorrupción, el titular de la ASEJ, y el Fiscal General, entre otros nombramientos importantes dentro del proceso. Esta situación rompió con la lógica de reparto de cuotas, y además se tuvo la certeza de que los elegidos fueron los perfiles mejor evaluados por parte del CPS. Por otra parte, aún quedaron pendientes, que posteriormente fueron reivindicados en la propuesta de Reforma 2.0, que actualmente se encuentra detenida.

Se confirma que en materia anticorrupción no es posible lograr avanzar, sino es con la participación de la sociedad civil, activa y dispuesta a intercambiar sus posesiones y accionar sus mejores estrategias para lograr objetivos en común, y micro mutaciones internas cuyo comportamiento colectivo apele por una visión de futuro, que lucha por un cambio en los valores organizacionales del Estado.

Si bien se ha logrado encauzar un proyecto político en materia anticorrupción, bajo la intención de posicionar a Jalisco como líder y punta de lanza en la materia, actualmente el SEA necesita mostrar los resultados de las expectativas con las que fue construido e implementado, ya que su legitimidad hoy por hoy no logra confirmarse.

Prospectiva.

A manera de prospectiva, se observa que el panorama adverso por el que atraviesa actualmente el SEA es producto de los nuevos desequilibrios frente a nuevas agendas de Estado, consecuencia del cambio electoral del 2018, que no contempla el combate a la corrupción como eje prioritario en Jalisco.

Por otra parte, es preocupante la falta de voluntad por parte de la LXII Legislatura por generar las estrategias que les permitan un trabajo en conjunto y articulado con las instancias del SEA; por el contrario, cada vez son más visibles las acciones que reafirman el control político y el ejercicio de los medios de autoridad del Poder Legislativo ante las recomendaciones del CPS.

Esta prospectiva invita a que las instancias que conforman el SEA replanteen y confirmen los valores organizacionales que años atrás en la conformación del sistema lograron afianzar, con altas expectativas y la posibilidad de incidir en el ámbito anticorrupción. Por su parte los actores gubernamentales tienen que dejar de observar en el SEA un enemigo acérrimo, esto si desean por lo menos considerar la posibilidad de legitimar el sistema político en general, así como las formas de gobierno dentro de la lógica de la identidad colectiva.

Finalmente, las organizaciones de la sociedad civil deben discernir y replantearse el sentido de la participación e incidencia que lograron construir en este proceso; observando sus alcances y logros, así como evaluando sus insumos y la capacidad de resiliencia para el intercambio político, esto con miras a consolidar la legitimación de la propuesta y la representatividad de la demanda del proyecto político anticorrupción en Jalisco.

Bibliografía

- Aguilar, C. (2015). *Intercambio Político. Una forma de indagar las relaciones de poder entre sociedad y gobierno*. D.F, México: Juan Pablos Editor, S.A.
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia* (39), 5-32.
- Aguilar, L. F. (2010). Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar. *Fundación Friedrich Naumann para la Libertad*, 5-67.
- Aguilar, L. F. (28 de Mayo de 2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública.* , I(I), 11-36.
- Arias, R. (30 de Septiembre de 2019). Guion entrevista: actor no gubernamental. 5. (A. Fernández, Entrevistador)
- Arias, R., & Mariñez, F. (2019). El Sistema Anticorrupción en el Estado de Jalisco. En A. Olvera, & J. Galindo, *Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local* (Vol. I, pág. 208). Xalapa, Veracruz, México: Universidad Veracruzana; CIDE.
- Arnstein, S. R. (4 de Julio de 1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners.* , 35(4), 216-224.
- Ballart, X., & Ramió, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. España, España: Tirant Lo Blanch; .
- Bazdresch, M. (25 de Febrero de 2018). ¿Qué has hecho Gobernador? *Milenio*.

- Berumen. (2017). *Estudio sobre la percepción de la corrupción en Jalisco. Perspectiva Ciudadana*. Berumen, Comisión de Desarrollo y Competitividad CESJAL. Guadalajara: CESJAL.
- Blanco, M., & Peralta, C. (2018). Entre la movilidad y la inmovilidad en Jalisco: diversos símbolos en la acción. En P. Fragoso, & R. Salazar, *La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México: 2000-2014* (págs. 295-331). Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México: Varios.
- Cansino, C., & Ortiz, S. (Enero-Abril de 1997). Nuevos enfoques sobre la sociedad civil. *Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados, RELEA*(3).
- Chacón, A. (17 de Octubre de 2019). Guion de entrevista: actores no gubernamentales. 5. (A. Fernández, Entrevistador)
- Cohen, J., & Arato, A. (2000). *Sociedad Civil y teoría política*. México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Corona, U. (2015). Las reformas en materia de transparencia. *El Cotidiano*, 119-122.
- Cunill, N. (1991). *Participación Ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Díaz, C. (20 de Enero de 2020). Guion entrevista: actores no gubernamentales. (A. Fernández, Entrevistador)
- Fragoso, P., & Bravo, R. (2018). *La capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en los procesos políticos en México: 2000-2014*. Tuxtla Gutiérrez: UNICACH, 1 ed.
- García, I. (Mayo de 2007). La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasta Público*(47), 37-64.

- García, P., & Jiménez, M. (2017). Los procesos participativos como potenciadores de la democracia. *Revista de Estudios Políticos*.
- González, J. (2019). El Sistema Estatal Anticorrupción en Baja California Sur. En A. Olvera, & J. Galindo, *Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local* (págs. 48-48). México: Universidad Veracruzana; CIDE.
- Guillen, A., Sáenz, M., Badii, & Castillo, J. (Marzo de 2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*(4), 179-193.
- Hernández, E. (15 de Marzo de 2019). La experiencia exitosa del CPS en Jalisco. *Sinembargo*.
- Ibarra, J. (14 de Agosto de 2019). Guion de entrevista; actores académicos. (A. Fernández, Entrevistador)
- Ibarra, J. (2017). Un sistema anticorrupción todo por hacerse... en el que Jalisco podría marcar la diferencia. *Caja de Cristal*, 74.
- Jalisco Cómo Vamos. (2017). *Jalisco Cómo Vamos*. Obtenido de Somos: <http://www.jaliscocomovamos.org>
- Lajous, A. (2019). *La sociedad civil vs, La corrupción*. México: Grijalbo.
- Lara, M., & Contreras, R. (2015). Los comités comunitarios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. En C. Aguilar, *Intercambio Político. Una forma de indagar las relaciones de poder entre sociedad y gobierno* (págs. 73-97). Mexico : Juan Pablos Editor.
- Latinobarómetro. (2018). *Latinobarómetro* . Obtenido de Informe Latinobarómetro 2018: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

- López, O. (2019). El Sistema Estatal Anticorrupción en Campeche. En A. Olvera, & J. Galindo, *Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local* (pág. 53). México: Universidad Veracruzana; CIDE.
- Lozano, F. (2017). *Memoria Documental de la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco*. Guadalajara: CESJAL.
- Macías, R., & Lucero, M. (2019). El Sistema Estatal Anticorrupción en Aguascalientes. En A. Olvera, & J. Galindo, *Narrativas de los Sistema Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local* (págs. 27-27). México: Universidad Veracruzana; CIDE.
- Martínez, M., & Rebeca, H. (2019). Narrativa del Sistema Estatal Anticorrupción en Chiapas. En A. Olvera, & J. Galindo, *Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local* (pág. 69). México: Universidad Veracruzana; CIDE.
- Meichsner, S. (2007). El campo político en la perspectiva teórica de Bourdieu. *IBERÓFORUM. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, vol II, núm.3, 1-22.
- Menéndez, C., & Alduenda, I. (2019). *Estudio de buenas prácticas en la implementación y operación de Sistemas Anticorrupción*. Estados Unidos de Norte América: USAID.
- Merino, M. (2013). *La participación ciudadana en la democracia*. México: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática IFE.
- Monsivais, A. (2019). Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México. *Revista en Ciencias Sociales ÍCONOS*, 51-69.
- Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción. (2017). *¿Quiénes Somos?* Obtenido de Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción: Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción

OCDE. (2017). *Reporte índice para una vida mejor en México. ¿Cómo va la vida en México?*
OCDE.

OECD. (2015). *OECD Better Life Index México*. Obtenido de OECD Better Life Index:
<http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/mexico-es/>

Olvera, A. (1998). Recuperación, desarrollo y crisis del concepto de sociedad civil en
México: una perspectiva interpretativa. *Sotavento*(4), 173-195.

Olvera, A., & Galindo, J. (2019). *Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en
México. Reflexiones desde lo local*. México: Universidad Veracruzana y CIDE.

Pacto por la integridad y el bien ser en Jalisco. (19 de Mayo de 2020). *Pacto por la
integridad y el bien ser en Jalisco*. Obtenido de Pacto por la integridad y el bien ser en
Jalisco: <https://integridadybienser.org>

Ramírez, E. (2015). Proceso Electoral 2015 Elecciones en Jalisco: del descontento a la
esperanza en nuevos actores. *Contextualizaciones Latinoamericanas*.

Ramírez, J. M. (2002). *Democracia directa. La primera iniciativa de ley en México*.
Guadalajara: ITESO.

Ruíz, R. (24 de Abril de 2020). Guion entrevista: actor gubernamental. 6. (A. Fernández,
Entrevistador)

Rusconi, G. E. (1985). Problemas de Teoría Política. *Cuadernos de Teoría Política*, 111.

Sánchez, G. (5 de Febrero de 2020). Guion de entrevista a actores gubernamentales. (A.
Fernández, Entrevistador)

Sánchez, M. (2019). La Construcción del Sistema Estatal Anticorrupción en Coahuila. En A.
Olvera, & J. Galindo, *Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México.
Reflexiones desde lo local* (pág. 98). México: Universidad Veracruzana; CIDE.

- Serrano, S., & Rivera, K. (30 de Mayo de 2016). Auditor muestra su poder. *Diario NTR*.
- Tinajero, G. (19 de Agosto de 2019). Guion de entrevista a actor no gubernamental. (A. Fernández, Entrevistador)
- Tinajero, G. (2017). La gobernanza en la creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Jalisco. *Caja de Cristal*.
- Vera, M. (2019). Narrativa de la Creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Baja California. En A. Olvera, & J. Galindo, *Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local* (págs. 38-38). México: Universidad Veracruzana; CIDE.
- Von Borstel, M. (2010). "Presa El Zapotillo: abuso del gobierno y resistencia popular". En S. Quezada, M. Jiménez, & A. Castillo, *Temaca ¿Quién prenderá tu lámpara?* (págs. 43-57). Guadalajara: La Casa del Mago; IMDEC.
- Zendejas, J., & Hernández, J. (2019). Sistema Estatal Anticorrupción en Durango. En A. Olvera, & J. Galindo, *Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local* (pág. 108). México: Universidad Veracruzana; CIDE.

Anexo

Muestra del Guion de las entrevistas.

Organismos no gubernamentales.

1. ¿Cuál es su nombre?
2. ¿Cuál es su cargo o puesto actual?
3. ¿Cuál es era su cargo hace dos años?
4. A la luz de los resultados obtenidos tras el proceso de construcción del SEA en Jalisco, con relación a la interacción/relación/acuerdos entre sociedad civil y gobierno:
5. ¿A qué situación o criterio consideras que obedeció la apertura del Poder Ejecutivo con la sociedad civil respecto a la creación del SEA Jalisco, iniciando con la instalación de la CISEJ, la cual fue operada por la Contraloría del Estado?
6. ¿Desde tu perspectiva, por qué crees que se accedió por ampliar la participación con voz y voto a los más de 30 representantes de las distintas agrupaciones de la sociedad civil y el sector privado?
7. ¿A qué atribuyes el interés de los distintos representantes políticos por participar en la CISEJ y escuchar la sociedad civil?
8. A ustedes como organización, sociedad civil, organismo no gubernamental, cúpula empresarial. ¿Qué los motivó a participar?
9. ¿Cuáles fueron las demandas de la organización a la que representas en ese entonces, específicamente dentro de las mesas de discusión de la CISEJ?

10. Desde tu perspectiva como representante, ¿En qué grado se incluyeron sus demandas y peticiones?
11. ¿Qué esperaban ustedes (como agrupación) al involucrarse dentro de la mesa de discusión de la CISEJ?
12. Han pasado 2 años después de este proceso, ¿a qué grado consideras que incidieron en la construcción del SEA?
13. ¿Desde tu perspectiva consideras que existió equilibrios de poder entre los diferentes actores que conformaron las negociaciones dentro de la mesa interinstitucional?
14. ¿Cómo fue la dinámica que vivieron en cuanto a la interacción entre la sociedad civil y el gobierno para sacar adelante la construcción del SEA?
15. ¿Qué habría sucedido si ustedes no hubieran participado?
16. ¿Por qué crees que era importante para el Gobierno Estatal la participación de la sociedad civil?
17. Muchos actores involucrados dentro del proceso de construcción hicieron referencia a que la CISEJ dio como resultado un exitoso ejercicio de gobernanza, ¿crees que así fue?, ¿a qué elementos atribuyes esto?
18. ¿Cuál fue tu experiencia dentro de la Mesa de Gobernanza para la Construcción del SEA organizada por el Congreso del Estado?
19. ¿Deseas añadir algo más?

Organismos gubernamentales.

1. Desde tu perspectiva como Legislador de la 61 legislatura, ¿cuál fue la motivación por parte del Congreso del Estado, de los legisladores para abrir las puertas a la sociedad civil a participar en la construcción del SEA, una vez que desde el Gobierno del Estado ya se habían conformado la mesa Interinstitucional?
2. Desde tu perspectiva qué motivó al entonces gobernador Aristóteles Sandoval a abrir las mesas, a dejar en buena medida en manos de la contraloría del Estado a los grupos de la sociedad civil.
3. ¿Cuál fue la mancuerna/interacción que como diputados articularon junto con la sociedad civil para construir juntos el SEA.
4. ¿Cuál cree que fue la motivación de la sociedad civil por participar en este proceso tan exhaustivo, estar tan de cerca, observando? (No en todos los casos se da de la misma manera.)
5. ¿Por qué en Jalisco sí se logró avanzar y tener un SEA relativamente fuerte, incluyendo incluso en la ley la evaluación de perfiles por el CPS? ¿Cuál fue la fórmula?
6. Considera que hubo alguna especie de lucha entre el entonces gobernador del Estado, Aristóteles y EAR respecto a que cedieron ambos en la posición que ocuparon las organizaciones de la sociedad civil en la construcción del SEA?
7. ¿Cree usted que la Comisión Interinstitucional fue una herramienta que buscaba legitimar la actuación del ex gobernador Aristóteles Sandoval frente a otros actores políticos, como la oposición, los actores sociales y la ciudadanía; frente a

un panorama electoral venidero como el que se visualizaba para el 2018?, que auguraba que el PRI no iba a ganar las elecciones, ni nivel federal ni local.

8. ¿Deseas añadir algo más?