

## Avances y desafíos en la construcción de paz en Jalisco

Giovana Patricia Ríos Godínez  
ITESO  
giovanarios@iteso.mx  
ORCID: 0000-0001-9190-2613

Ríos, G. (2023). Avances y desafíos en la construcción de paz en Jalisco. *Análisis Plural*, (4).



### RESUMEN:

Jalisco es uno de los estados del país donde las conflictividades y las violencias merman la calidad de vida de las y los ciudadanos. Trabajar en construir paz en torno a un escenario complejo implica la coordinación de diferentes órdenes y niveles de gobierno, así como la participación directa de la ciudadanía. El texto nos presenta que la construcción de paz se hace en espacios donde surge y se transforma el conflicto, por lo tanto, la paz no llega al eliminar el conflicto, sino que es en este donde se construye paz desde sus mismos actores. Sin embargo, es a través de políticas y programas como

### ABSTRACT:

Jalisco is one of the states in the country where conflicts and violence reduce citizens' quality of life. Working to build peace around a complex scenario implies the coordination of the different orders and levels of government, as well as the direct participation of citizens. The text shows us peace is built in spaces where conflict transforms lives. Therefore, peace does not go through the elimination of the conflict, but it is in the conflict where peace is built from its actors; however, it is through policies and programs that a greater scope is established, giving

se establece un alcance mayor al ofrecer mayor certeza a las personas para transformar conflictos de manera más certera. Desde el legislativo, el poder judicial y la administración pública del estado se han realizado acciones que promueven la cultura de paz en sus instituciones y en los territorios; no obstante, los retos de orden estructural y político frenan en muchas ocasiones los alcances que se esperan y se invisibilizan ante la ciudadanía aportaciones necesarias para el beneficio de la comunidad.

**Palabras clave:**

Paz positiva, resolución de conflictos, políticas públicas, cultura de paz, paz territorial

greater certainty to people to transform conflicts with greater precision. From the Legislative Power, the Judicial Power, and the Public Administration of the State, actions have been carried out that promote the culture of peace both in their institutions and in the territories; However, structural and political challenges often delay the expected reach and the necessary contributions for the benefit of the community are invisible to the public.

**Keywords:**

Positive peace, conflicts resolutions, public policies, peace culture, territorial peace

**Introducción**

Los avances institucionales en materia de cultura de paz en el estado han crecido en el último sexenio; sin embargo, la situación de conflicto y violencia social sigue creciendo y aún no se observa que los esfuerzos institucionales tengan mejores resultados. En este artículo se presentan avances políticos e institucionales que se han realizado en Jalisco en materia de cultura de paz, así como los límites y retos que existen para crear paz imperfecta y territorial en el estado.

En la primera parte presentamos tres conceptos importantes que dan pie al marco conceptual de la investigación, el significado de transformación de conflictos, paz imperfecta y paz territorial como elementos clave para comprender la importancia de llevar la paz a acciones institucionales desde el espacio público. En la segunda parte se presenta un panorama general de las situaciones de violencia y conflicto que más afectan a Jalisco como reconocimiento de la necesidad de actuación desde la política pública. En la tercera parte se dan a conocer los avances en materia de cultura de paz que los tres poderes del estado han generado en los últimos años para sentar las bases para que Jalisco sea referente en avances institucionales para el fomento de la cultura de paz, y también se dan a conocer los retos que debemos observar para que realmente exista una incidencia en la comunidad jalisciense.

### **Construcción de paz en el territorio**

Generar relaciones no violentas y que transformen conflictos de manera pacífica en nuestras urbes implica retos que deben asumir los ciudadanos, los gobiernos en su dimensión local, estatal y nacional, los cuales pueden generar políticas que promuevan un cambio social a través de la educación, el esparcimiento, la convivencia vecinal y la movilidad, entre otros.

Galtung (1988) es uno de los representantes más importantes en los estudios para la resolución de conflictos y la paz en el mundo. A él se le atribuye el término *peacebuilding*, el cual enfrenta las causas estructurales de la violencia. Desde esta visión se construyó la *Agenda for Peace* de las Naciones Unidas, que define la paz como la identificación de acciones para apoyar estructuras que tiendan a la paz y evitar la recaída en el conflicto (Cogan y Sakai, 2022).

---

Galtung se refiere a aquellos conflictos en los que emana la violencia cultural, estructural y directa, pero en toda relación humana existe el conflicto, tal como lo menciona Lederach: “El conflicto es un motor de cambio” (Lederach, 2009, p. 4).

En las relaciones humanas se manifiesta el conflicto de manera continua, es lo que dinamiza a la sociedad para provocar cambios que pueden permitir un desarrollo humano y social o, por el contrario, responder a la conflictividad de manera violenta. Para Lederach (2009), es en el seno de la transformación de los conflictos donde radica la paz como una cualidad de las dinámicas sociales.

Construir paz como parte de un proceso transformador reduce las violencias e incide en estructuras en las que prevalece la injusticia. Lo anterior se manifiesta en los planos interpersonal, intergrupales y socioestructural, propiciando mecanismos de cambio y desarrollo de capacidades (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009), y que exista mayor empatía, escucha activa, creatividad, asertividad y el reconocimiento de diversos momentos temporales donde se desarrolla el conflicto.

En las dinámicas sociales se observan elementos de construcción de paz que forman parte de aspectos culturales y existenciales en los que se busca la satisfacción de necesidades de manera comunitaria, más allá de que exista un ente externo coercitivo que obligue a las personas a generar acciones que favorezcan a los otros. Este tipo de construcción de paz se conoce como *imperfecta*, en el que el énfasis se centra en las aportaciones de las personas y en la dimensión cultural, donde se reconocen interdependientes para lograr condiciones que favorezcan su existencia (Muñoz, 2001).

La paz imperfecta permite cambiar la idea de que la paz es un fin último; por el contrario, es un cambio de realidades concretas que reconoce los alcances y los límites de las personas, así como del contexto y la necesidad de crear marcos normativos que garanticen esa construcción (Muñoz, 2019).

Esa paz imperfecta y acotada a espacios y contextos también es conocida como *paz territorial*, una paz que se compone de diferentes elementos, según Barreda (2015):

1. Instituciones que fomenten y garanticen la construcción de paz.
2. Una dinámica social que legitime la construcción de paz y que trabaje a favor de ella a través de una participación ciudadana amplia y más horizontal.
3. Generar una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía en la que prevalezcan esquemas más democráticos y donde no se concentre el poder sólo en el Estado.

Los gobiernos, al diseñar y ejecutar políticas públicas en los territorios, deben diseñar y aplicar una política no unilateral y tomar en cuenta a la población, desde sus dinámicas socioculturales hasta la manera de concebir estrategias de paz que difieran de aquellas que emanan solamente del aparato gubernamental, lo que favorecerá procesos más dinámicos de negociación y de reconciliación (Guzmán, Vázquez y Barrera, 2015).

Las dinámicas que favorezcan la paz deben atender a las negociaciones, la dimensión de poder y los agentes políticos que intervienen con sus intereses y límites para permitir un diseño institucional que posibilite mantener procesos de paz, incluso después de situaciones de conflicto violentas (Barreda, 2015).

### **Situación de Jalisco en contextos de inseguridad y violencia**

La situación de inseguridad y violencia en México ha sido una constante que se ha agravado desde que en el sexenio del expresidente Calderón se inició una cruzada directa contra el crimen organizado. En 2023 nos encontramos que en el país la situación de inseguridad va en aumento, en la que 62% de la

---

población considera vivir inseguro en su ciudad, según la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) (INEGI, 2023).

Asimismo, el 5 de diciembre de 2022, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) se publicó el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2022–2024, el cual se centra en la reducción de condiciones de violencia y delincuencia para regresar la paz y la tranquilidad a las y los mexicanos por medio de una estrategia de atención de la violencia y el delito que actúe sobre condiciones estructurales con un enfoque de prevención. En el Programa se mencionan los estados que mayor prevalencia tienen en ciertos delitos. En el caso de Jalisco se reconoce un alto porcentaje de homicidio doloso y extorsión. También se observa un incremento de conflictos a partir de la pandemia originada por el covid-19, que llevó a que las personas se confinaran en sus casas y aumentaran las tensiones domésticas; Jalisco se presenta como uno de los estados con mayor número de femicidios (Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2022–2024, 2022).

La percepción de inseguridad que muestra la ENSU permite reconocer la expectativa social que tienen las personas en el futuro, que no es muy halagüeña debido a que cada vez son más las personas que han presenciado conductas violentas o delictivas, como el consumo de alcohol en las calles, robos, vandalismo, consumo de drogas, disparos con armas, pandillerismo y bandas violentas, robo de energía eléctrica con “diablitos” y venta de gasolina de manera ilegal con el huachicol. No obstante, los porcentajes de personas que han vivido directamente conflictos o violencias directas es alarmante, Guadalajara presenta 47.8%, Tonalá 37.5%, Tlajomulco de Zuñiga 50.4%, San Pedro Tlaquepaque 44.2%, Zapopan 52.8% y Puerto Vallarta 41.2%: Zapopan es el municipio que más ha reportado conflictos a escala nacional (INEGI, 2023).

Desde la visión de paces territoriales, son los colonos, los vecinos y la ciudadanía organizada quienes generan diversas respuestas para mejorar su calidad de vida, disminuir la situación de inseguridad y violencia, y mantener relaciones y ambientes más sanos para la convivencia. Uno de los retos que existen es reconocer aquellos movimientos y acciones que nutren la construcción de paz en los territorios que se encuentran en conflicto en Jalisco.

### **Límites y retos institucionales para construir paz en Jalisco**

En los últimos años Jalisco ha fortalecido su apuesta por realizar acciones de paz desde un marco político-normativo, aunque las situaciones de conflictividad y violencia siguen aumentando en el estado y los esfuerzos por construir paz son poco conocidos. Una de las instituciones más reconocidas en la cuestión de la cultura de paz es el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco (IJA), cuyo precedente normativo fue la creación de la Ley de Justicia Alternativa del año 2006, lo que le dio carácter autónomo y con la posibilidad de revisar y validar convenios, y que faculta al titular para sancionarlos (Ibarra, 2021, p. 19). El objetivo de la ley es el siguiente:

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

El IJA ha tenido como reto el de culturizar a la ciudadanía en la resolución pacífica de conflictos por medio de los Métodos de Solución de Conflictos (MSC). La promoción de los MSC y la generación de prestadores de servicios no ha sido fácil debido a quienes no le ven utilidad a la justicia alternativa. El trabajo de acercar los MSC a todas las personas implica diferentes estrategias de promoción en espacios culturales, apoyando programas municipales, y se realizan diplomados que permiten que cada vez más personas se especialicen y certifiquen. Recientemente en el Plan Anual del IJA 2023 se presentaron

---

diferentes proyectos alineados al Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco vigente y a dos ejes, el primero en seguridad ciudadana, justicia y estado de derecho, y el segundo en cultura de paz y sus temáticas relacionadas.

Existen otros organismos que también abanderan la realización de acciones de paz por parte de la administración pública estatal y del legislativo. A partir de la entrevista personal realizada a Gabriela Hernández Ruiz, coordinadora de Proyectos Municipales de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC) mencionó que la SPPC tiene dos líneas fundamentales de trabajo, la línea de gobernanza y la de cultura de paz. En la línea de cultura de paz comenzaron a principios del sexenio a trabajar con la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), donde se formó un convenio de cultura de paz por la seguridad humana, a este convenio se sumó el IJA y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco (CDHEJ), posteriormente fue con la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres y con la Secretaría de Asistencia Social (G. Hernández, comunicación personal, 17 de marzo de 2023).

Entre sus actividades estuvo la de comenzar un proceso de pilotaje con el municipio de Tonalá, en donde realizaron procesos de capacitación para incorporar la cultura de paz a las políticas públicas de ese municipio, pero el proyecto se detuvo. También han intervenido en el conflicto hídrico del río Santiago, donde han trabajado con las comunidades que se encuentran viviendo el conflicto a través de la incorporación de una metodología de paz. Los resultados esperados no se lograron debido a otros actores —así lo menciona— y son de carácter estructural (G. Hernández, comunicación personal, 17 de marzo de 2023).

En 2022 se realizó un decreto para instalar Unidades para la Prevención, Gobernanza y Paz en todas las dependencias de la administración pública. El objetivo de las Unidades se centra en una lógica de cuidados tanto al interior

de las dependencias como al exterior para evitar violencias estructurales y gestionar la conflictividad. En la actual administración se añadieron al Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo los ejes de cultura de paz y gobernanza como transversales para que se incorporen en las distintas dimensiones y acciones del gobierno.

Un hito importante para Jalisco es la Ley de Cultura de Paz del Estado de Jalisco, en la que la SPPC participó en su diseño en apoyo del Poder Legislativo. Hernández (comunicación personal, 17 de marzo de 2023) considera que no es una ley perfecta, pero que sienta las bases para caminar hacia una cultura de paz a través de disposiciones para su promoción desde la SPPC. Los Artículos 8 y 9 de la Ley establecen las amplias atribuciones de la Secretaría, las cuales van desde conducir la política estatal en materia de cultura de paz, realizar asesoría, investigación y capacitación, generar programas y proyectos, hasta colaborar con los Ayuntamientos y articularse con la Coordinación de Seguridad para la generación de políticas públicas en materia de cultura de paz (Ley de Cultura de Paz del Estado de Jalisco, 2021).

La Ley menciona que debe haber un Programa Estatal de Cultura de Paz para establecer los caminos que deberá recorrer el estado para instrumentar acciones de paz, a través de procesos de participación ciudadana que deberán incorporar los siguientes temas: *a)* educación para la paz; *b)* investigación para la paz; *c)* transformación no violenta de conflicto; *d)* desarrollo de capacidades ciudadanas para la paz; *e)* visibilización y fortalecimiento de las paces territoriales; *f)* desarrollo para la paz, y *g)* seguridad ciudadana y seguridad humana (Ley de Cultura de Paz del Estado de Jalisco, 2021). El programa fue presentado en septiembre de 2022 con la representación de los tres poderes; se mencionó que primero se trabajaría con 22 municipios, además de trabajar en la capacitación de personal de diferentes Secretarías y que seguirían trabajando con la Secretaría de Seguridad para formar una

---

red de policías Constructoras de Paz y con la Fiscalía Estatal para crear un modelo de respeto a los derechos humanos (Pérez, 2022).

Actualmente la SPPC y la Bancada por la Paz de la actual legislatura (encabezada por la diputada Rocío Aguilar) buscan que otras leyes se armonicen para fortalecer la cultura de paz. La Bancada también ha mencionado el Plan Anual de Trabajo 2023 que tiene como propuesta, desde la Bancada por la Paz, acordar el calendario de las Jornadas por la Paz para acercar a las colonias servicios municipales y estatales y dar pláticas informativas sobre prevención de la violencia y la resolución de conflicto (Aprueban plan anual de trabajo, 2023).

Hernández dijo que existen retos importantes en el fortalecimiento de una cultura de paz en Jalisco, como la congruencia al fomento de la paz ante otras instancias gubernamentales. El mayor reto lo centra en las estructuras institucionales y sociales, en las que hay una visión punitiva que busca segregar y que invisibiliza cómo se reproducen sistémicamente las violencias. Otro reto se encuentra en la coyuntura electoral, la cual va cargada de violencia e incertidumbre, y existe la preocupación de que un nuevo gobierno no continúe con los mismos procesos de construcción para paz (G. Hernández, comunicación personal, 17 de marzo de 2023).

## **Conclusiones**

Jalisco es uno de los estados más emblemáticos en el país en su camino por establecer instituciones que generan acciones por y para la paz. Organismos como el IJA, la SPPC, la Bancada por la Paz, los municipios que cuentan con direcciones de paz y gobernanza, así como el trabajo con otras dependencias. Asimismo, la Ley de Cultura de Paz del Estado de Jalisco crea un referente a escala nacional para dar fuerza a la creación de programas que promuevan la paz en todo el estado y brinda una guía para los municipios.

Sin embargo, la situación de inseguridad, violencia y conflictos sigue avanzando y siembra en la sociedad temor, además de que debilita el tejido social. La Ley concentra las acciones en la SPPC, la cual forma parte de la administración pública estatal y está supeditada al poder ejecutivo estatal. La construcción de cultura de paz de manera institucional ha centrado sus esfuerzos en la creación de programas y direcciones de paz en otras dependencias y municipios que, si bien es necesario, pueden disminuir esfuerzos por establecer diálogos con dependencias de gobierno que también tienen líneas de acción encaminadas a promover la paz.

La construcción de paz imperfecta debe tomar en cuenta que no se construye objetivamente, por el contrario, la subjetividad conflictiva es constante y, por tanto, es necesario tomar en cuenta a todas las y los actores que desempeñan un papel en los conflictos, así como un entendimiento amplio del contexto y del tiempo. La creación de leyes y de políticas públicas encaminadas a fomentar procesos de paz ofrece certidumbre en la construcción continua de la paz, pero no puede ser monopolizada por unas cuantas instituciones.

## Referencias

- Aprueban Plan Anual de Trabajo (s.f.). Gob.mx. Consultado el 10 de mayo de 2023 en: <https://www.congresoajal.gob.mx/boletines/aprueban-plan-anual-de-trabajo-4>
- Barrera, V. (2015). Pacificar los medios y civilizar los fines. En González, F., Guzmán, T y Barrera, V. *Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la paz
- Cogan, M., y Sakai, H. (2022). Introduction. En Cogan, M. y Sakai, H. *Alternative Perspective on Peacebuilding, Rethinking Peace and Conflict Studies. Theories and Case Studies*. Londres: Palgrave McMillan.

- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. País Vasco: Gernika Gogoratuz.
- Guzmán, T., Vázquez, T. y Barrera, V. (2015). Introducción. En González, F., Guzmán, T y Barrera, V. *Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la paz.
- Hernández, G. (17 de marzo de 2023). Comunicación personal.
- Ibarra, J. (2021). Prólogo. En *Justicia Alternativa en Jalisco. Compendio Normativo Legislación, Convenciones, Tratados Internacionales, Reglamentos, Tesis Jurisprudenciales y Aisladas*. México: Secretaría General de Gobierno.
- INEGI (2023). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ensu/ensu2023\\_04.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ensu/ensu2023_04.pdf)
- Lederach, J. (2009). *El pequeño libro de transformación de conflictos*. Bogotá: Good Books.
- Ley de Cultura de Paz del Estado de Jalisco (11 de mayo de 2021). Periódico oficial *El Estado de Jalisco*, México.
- Muñoz, F. (2011). *La paz imperfecta*. Granada: Universidad de Granada.
- Pérez, I. (2022). Los tres poderes presentaron el Programa Estatal de Cultura de Paz. UDGTV. Consultado el 10 de mayo de 2023 en: <https://udgtv.com/noticias/tres-poderes-presentaron-programa-estatal-cultura-paz/>
- Plan Anual 2023 (2023). Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. Disponible en: <https://ija.gob.mx/cms-data/depot/hipwig/Plan-Anual-del-IJA-2023-.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). Desarrollo de Capacidades: texto básico del PNUD. Disponible en: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Capacity\\_Development\\_A\\_UNDP\\_Primer\\_Spanish.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf)

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2022–2024 (5 de diciembre de 2022). *Diario Oficial de la Federación* [DOF], México. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5673254](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673254)

Reglamento interno del Instituto de Justicia Alternativa del Estado, Reformado (16 de julio de 2020). Periódico oficial *El Estado de Jalisco*, México.