Jalisco a futuro 2018-2030

Construyendo el porvenir

Vol. I. Diagnósticos

Jalisco a futuro 2018-2030

Responsables temáticos

Bienestar social	Carlos Barba y Augusto Ricardi
Salud y seguridad social	Alfredo Celis de la Rosa y Patricia Noemí Vargas Becerra
Economía	Adrián de León Arias
Educación	Edson Eduardo Navarro Meza
Cultura	Diego Escobar González
Ciencia, tecnología e innovación	Claudia Díaz Pérez
Seguridad pública	Marcos Pablo Moloeznik
Justicia	Guillermo Raúl Zepeda Lecuona
Naturaleza y medio ambiente	Sergio Graf Montero y Eduardo Santana Castellón
Población y territorio	Alejandro Canales Cerón, Edith Gutiérrez Vázquez y Patricia Noemí Vargas Becerra
Administración pública	Antonio Sánchez Bernal y Jarumy Rosas Arellano
Política y gobierno	Héctor Raúl Solís Gadea

Jalisco a futuro 2018-2030: construyendo el porvenir / Adrián Acosta Silva… [et al.]; presentación Raúl Padilla López. -- 1a ed. -- Guadalajara, Jalisco: Editorial Universitaria: Universidad de Guadalajara. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED), 2019.
2 v. : il. col. ; 23 cm.
Contenido: v.1 Diagnósticos. Jalisco 2018-2030. – v.2 Propuestas. Jalisco 2018-2030
Ejes: 1. Prosperidad y Bienestar. – 2. Cohesión social para el desarrollo. – 3. Seguridad y Justicia. – 4. Sustentabilidad, población y territorio. – 5. Gobierno eficiente y política democrática.
Incluye referencias bibliográficas

ISBN Obra completa 978 607 547 463 2
ISBN Vol. I. 978 607 547 466 3
ISBN Vol. II. 978 607 547 465 6

1. Jalisco-Política y gobierno-Siglo XXI 2. Jalisco-Condiciones sociales-Siglo XXI 3. Jalisco-Condiciones económicas-Siglo XXI I. Acosta Silva, Adrián, autor II. Padilla López, Raúl, introducción

306.097 235 021 J21 2019 CDD
HC137.J2 .J21 2019 LC

Jalisco a futuro 2018-2030

Construyendo el porvenir

Vol. I. Diagnósticos

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO

EDITORIAL UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Miguel Ángel Navarro Navarro
Rectoría General

Carlos Iván Moreno Arellano
Vicerrectoría Ejecutiva

José Alfredo Peña Ramos
Secretaría General

José Antonio Ibarra Cervantes
Coordinación del Corporativo de Empresas Universitarias

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial Universitaria

Raúl Padilla López
Presidencia del Consejo Consultivo

César Omar Avilés González
Dirección

Adrián Acosta Silva
Coordinación del proyecto Jalisco a futuro

Obra sometida a un proceso de dictaminación doble ciego por pares académicos, de acuerdo con las normas editoriales vigentes en esta institución.

Primera edición, 2019

D.R. © 2019, Universidad de Guadalajara

Coordinación general
Raúl Padilla López

Coordinación ejecutiva
César Omar Avilés González

Coordinación académica y editor
Adrián Acosta Silva

Textos
© Raúl Padilla López, Adrián Acosta Silva, Carlos Barba, Augusto Ricardi, Alfredo Celis de la Rosa, Patricia Noemí Vargas Becerra, Adrián de León Arias, Edson Eduardo Navarro Meza, Diego Escobar González, Claudia Díaz Pérez, Marcos Pablo Moloeznik, Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, Sergio Graf Montero, Eduardo Santana Castellón, Alejandro Canales Cerón, Edith Gutiérrez Vázquez, Patricia Noemí Vargas Becerra, Antonio Sánchez Bernal, Jarumy Rosas Arellano, Héctor Raúl Solís Gadea

Editorial Universitaria
José Bonifacio Andrada 2679
Colonia Lomas de Guevara
44657 Guadalajara, Jalisco

01 800 834 54276
www.editorial.UdeG.mx

ISBN Obra completa 978 607 547 463 2
ISBN Vol. I. 978 607 547 466 3

Marzo de 2019

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.

Índice

7 Presentación
Raúl Padilla López

9 Introducción
Adrián Acosta Silva

35 Eje 1. Prosperidad y bienestar

37 Diagnóstico sobre el bienestar social en Jalisco 2010-2017
Carlos Barba
Augusto Ricardi

107 Economía
Adrián de León Arias

140 Salud y seguridad social
Alfredo Celis de la Rosa
Patricia Noemí Vargas Becerra

183 Eje 2. Cohesión social para el desarrollo

185 Educación
Edson Eduardo Navarro Meza

239 **Cultura**
Diego Escobar González

282 **Ciencia, tecnología e innovación: retos y problemas estratégicos de Jalisco**
Claudia Díaz Pérez

337 Eje 3. Seguridad pública y justicia penal

339 **Seguridad pública**
Marcos Pablo Moloeznik

385 **Política criminal y justicia penal en Jalisco: el desafío de revertir la espiral de impunidad y violencia**
Guillermo Raúl Zepeda Lecuona

405 Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio

407 **Naturaleza y medio ambiente**
Sergio Graf Montero
Eduardo Santana Castellón

460 **Población y territorio**
Alejandro Canales Cerón
Edith Gutiérrez Vázquez
Patricia Noemí Vargas Becerra

513 Eje 5. Gobierno eficiente y política democrática

515 **Administración y gestión pública**
Antonio Sánchez Bernal
Jarumy Rosas Arellano

550 **Política y gobierno**
Héctor Raúl Solís Gadea

575 Autores

Presentación

Raúl Padilla López
Presidente del Consejo Consultivo
Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo

Esta obra es el resultado de un nuevo ejercicio de actualización diagnóstica y prospectiva del proyecto *Jalisco a futuro. Construyendo el porvenir,* coordinado por el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED) de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Este proyecto es ya un esfuezo consolidado en las líneas de trabajo académico e institucional del CEED, pues es el tercero desarrollado en esta línea, precedido por el estudio pionero *Jalisco a futuro. Construyendo el porvenir 1999-2025* (UdeG, 1999) y continuado por *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir* (ocho volúmenes, UdeG, 2013), este último con la colaboración del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (Cesjal).

El propósito general de estos estudios ha sido contribuir con información y conocimiento a la solución de los problemas públicos de Jalisco. En un sentido amplio, se trata de estudios de investigación aplicada sobre los principales temas de la agenda pública del estado, desarrollados desde una perspectiva de política pública y orientados por la construcción de una visión estratégica sobre el futuro posible y deseable de Jalisco. En un sentido estricto, son esfuerzos colectivos orientados a identificar con claridad y evidencias la relación entre problemas y posibles soluciones potencialmente útiles para orientar la acción del gobierno y la sociedad jalisciense de hoy y del futuro. En ambos sentidos, la Universidad de Guadalajara cumple con una de sus funciones estratégicas: la vinculación para el desarrollo equilibrado y sustentable de Jalisco.

Los esfuerzos anteriores tuvieron resultados importantes en los procesos de planeación y programación de la acción pública organizada por los anteriores gobiernos estatales (1999 y 2013), varios gobiernos muni-

cipales y organizaciones de la sociedad civil. También tuvieron impactos significativos en la definición y delimitación de los algunos de los problemas públicos estratégicos del estado, así como en el reconocimiento de la necesidad de imprimir una visión de futuro, de prospectiva estratégica, al desarrollo de la entidad, identificando escenarios probables, deseables e indeseables para Jalisco en el mediano y el largo plazo. En todos los casos, Jalisco a futuro (JAF) representa un esfuerzo institucional para ofrecer alternativas y rutas de acción pública que involucran no sólo al gobierno estatal y a los gobiernos municipales, sino también a las organizaciones empresariales, civiles y académicas de nuestra entidad.

El nuevo estudio de actualización de JAF mantiene estos rasgos sustantivos de los proyectos anteriores, pero añade un componente novedoso: la formulación de proyectos estratégicos y prioritarios para la acción pública que actúen sobre las causas de los problemas y no solamente sobre sus efectos. Con la experiencia adquirida de los ejercicios anteriores, se realizó un esfuerzo de definición de las relaciones causales que articulan problemas y soluciones, organizados en cinco grandes ejes y nueve propuestas estratégicas articulados en quince proyectos específicos . El objetivo general es contribuir a enfrentar aquellos problemas públicos que, desde el punto de vista de los expertos convocados para el estudio, son críticos y a la vez estratégicos para el desarrollo sostenible, equilibrado, democrático y equitativo de Jalisco, en un horizonte prospectivo de doce años (2018-2030).

Hoy como ayer ponemos a disposición de autoridades, ciudadanos, especialistas, académicos, organizaciones políticas, gremiales, civiles y empresariales los resultados de este nuevo esfuerzo de diagnóstico y prospectiva. Con ello, esperamos contribuir de manera constructiva al fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales indispensables para enfrentar con éxito los retos y desafíos del desarrollo de Jalisco.

Introducción

Adrián Acosta Silva
Coordinador del proyecto Jalisco a futuro

En los últimos años, Jalisco ha experimentado los efectos combinados de procesos sociales, económicos y políticos de larga duración, las huellas de estancamientos persistentes y la aparición y acumulación acelerada de nuevas incertidumbres. Hay también logros modestos, proyectos ambiciosos, esfuerzos significativos y agendas de desarrollo en permanente revisión y ajuste. Sin embargo, un balance general indica que los déficits sobrepasan los logros, y las incertidumbres sobre el futuro ensombrecen las certezas sobre el presente. A pesar de las buenas intenciones gubernamentales y sociales, públicas y privadas, la prosperidad, el bienestar y el desarrollo aguardan por propuestas y acciones estratégicas que coloquen a Jalisco en una ruta coherente y sostenida de resolución de los añejos problemas de desigualdad y corrupción que coexisten en los últimos años con problemas de malestar político, desconfianza ciudadana, violencia, inseguridad y temor al futuro.

Jalisco a futuro (JAF) es un proyecto que parte del reconocimiento básico de que como sociedad y como gobierno padecemos de problemas que requieren de una visión sistémica y estratégica que proporcione claridad en las agendas y proyectos del desarrollo equilibrado, justo y democrático de los jaliscienses. Es una visión que requiere de la combinación de voluntad política con capacidades político-institucionales que vuelvan factibles, mesurables y comparables las acciones ligadas a las intenciones de política. El potencial de nuestra sociedad, nuestra economía y nuestras políticas públicas es enorme y aún no ha sido explotado adecuadamente. En distintos momentos (1999 y 2013) JAF se ha constituido como un ejercicio de diagnóstico y prospectiva de los problemas de la entidad, el cual

ha contribuido a identificar y definir problemas sociales desde la perspectiva de la gestión y la política pública.

Hoy es indispensable organizar e impulsar un nuevo ejercicio que permita convocar a académicos, intelectuales, instituciones y ciudadanos interesados y conocedores de los diversos problemas económicos, sociales, políticos y culturales de la entidad, para dotar de intensidad, profundidad y eficacia a la acción pública. La experiencia acumulada de los dos ejercicios anteriores, así como la confluencia de otros estudios y ejercicios similares, nos permiten contar con información y conocimiento suficiente para avanzar en la construcción de capacidades institucionales y sociales, políticas y técnicas, que permitan a Jalisco resolver consistentemente sus problemas estratégicos.

El desafío mayor de este nuevo ejercicio es establecer con claridad las relaciones de causalidad entre problemas, agendas y proyectos para el desarrollo estatal, regional y municipal. Este enfoque permite hacer hincapié en proyectos verdaderamente estratégicos que impacten en la solución de las causas más que en la acción sobre los efectos de los problemas públicos; sólo así es posible establecer una hoja de ruta para resolver con imaginación, voluntad y capacidad los obstáculos y resistencias que impiden el desarrollo pleno del potencial social, económico y cultural de Jalisco.

Esfuerzos de intervención para un contexto complejo

La actualización de JAF no parte del vacío. En los últimos años se han multiplicado los esfuerzos gubernamentales, no gubernamentales, públicos, privados, académicos, intelectuales y gremiales por construir diagnósticos y alternativas de solución que permitan resolver consistentemente los déficits, las desigualdades y las inequidades acumuladas en el transcurso de las últimas tres décadas en nuestro país y en nuestra entidad. A nivel nacional, se han emprendido esfuerzos notables para construir instituciones sólidas, una cultura de la legalidad y el fortalecimiento del Estado de derecho, al formular diagnósticos, imaginar escenarios futuros y exponer propuestas de solución (Méxicos Posibles, 2017); otros se han concentrado en identificar con claridad la articulación entre problemas y soluciones po-

sibles y factibles, como puntos focales de estrategias para construir un país próspero, justo y equitativo (Aguilar *et al.*, 2017). A nivel local, ejercicios como Jalisco Cómo Vamos se han constituido como esfuerzos por elaborar diagnósticos puntuales sobre los problemas públicos, pero también para dar seguimiento a los compromisos y acciones gubernamentales para solucionarlos. Otros, como los que ha desarrollado desde 1997 el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED) de la UdeG (1999 y 2013), se han concentrado en identificar escenarios probables, indeseables y deseables como mecanismo principal para formular propuestas de intervención pública que vayan más allá de los límites sexenales y que contemplen una dimensión temporal más amplia y ambiciosa, la cual permita diseñar e implementar políticas públicas para el corto, el mediano y el largo plazo.

Desde el punto de vista de la acción gubernamental, los planes sexenales y los programas sectoriales se han consolidado como instrumentos valiosos para la toma de decisiones, el diseño de políticas y la instrumentación de acciones en los diversos campos de la vida pública. Con diagnósticos precisos y metodologías cada vez más sofisticadas, los distintos gobiernos estatales y municipales disponen de mejores herramientas y marcos de orientación jurídica, administrativa y financiera para incrementar la calidad y el impacto de las acciones públicas. Junto con ello, se ha desarrollado en Jalisco un renovado interés de organizaciones sociales, civiles y empresariales para vigilar y exigir resultados, visibilidad y transparencia a las acciones gubernamentales. No obstante, los resultados de estos procesos son claramente insuficientes para resolver los problemas sociales y públicos de nuestra entidad.

Frente a ello, es necesario identificar las causas profundas que subyacen en la insuficiencia, el fracaso y los logros de los esfuerzos gubernamentales y sociales para resolver consistentemente y con una visión estratégica de largo plazo nuestros principales problemas públicos. No es suficiente contar con información abundante sobre el tamaño y alcance de los problemas, ni disponer de metodologías multidimensionales para identificarlos y potencialmente resolverlos. Es indispensable conocer a profundidad los rasgos de la causalidad compleja de los problemas públicos y desprender de ahí propuestas de solución que se enfoquen sobre las causas y no sólo sobre sus efectos. Cualquier agenda para el futuro de Jalisco implica colocar el foco en las relaciones de causalidad de nuestros problemas pú-

blicos como la base cognitiva y de políticas para los rasgos de la diversidad, heterogeneidad y complejidad jaliscienses actuales, pero también como el fundamento de un esfuerzo deliberado de carácter institucional y colectivo para construir un futuro mejor para los jaliscienses.

Rasgos básicos del proyecto de actualización

Estas consideraciones generales alimentan el propósito general que justifica y anima la actualización del proyecto "Jalisco a futuro. Construyendo el porvenir": organizar un esfuerzo intelectual, crítico y propositivo sobre los principales problemas del desarrollo de Jalisco. El punto de partida es que a pesar de que se han impulsado en los últimos años varios esfuerzos gubernamentales y sociales (públicos y privados), los resultados han sido pobres, desiguales o insuficientes para colocar a nuestra entidad en una ruta de desarrollo factible y deseable para los próximos años. Permanecen rezagos y déficits no resueltos consistentemente en casi todos los campos de la acción pública, aunque se han producido avances y logros en algunas áreas.

Una sensación de malestar e insatisfacción domina el clima social, político y económico de nuestro tiempo, y mucho de ello se deriva del deterioro de las condiciones materiales, educativas y culturales sobre las cuales se asienta nuestra convivencia política y social; una economía que crece en ocasiones pero que no distribuye suficientemente el ingreso entre los diversos estratos, grupos y clases sociales; la precarización del empleo; regiones enteras de Jalisco que se caracterizan por índices de marginación y pobreza inaceptables para un sociedad que intenta ser democrática, justa y equitativa; expansión de la inseguridad pública derivada de la proliferación de varios tipos de violencias, combinada con un sistema de impartición de justicia ineficiente y la expansión de prácticas de corrupción en prácticamente todos los ámbitos de la vida social. Estos fenómenos, en su conjunto, han erosionado la confianza en la autoridad y en la capacidad institucional del gobierno y de la sociedad para combatir con claridad, honestidad y eficacia los problemas de inseguridad, corrupción y violencia que se han adueñado de nuestra vida pública.

Los desafíos económicos, demográficos, medioambientales, educativos, científicos y culturales se han acumulado en el horizonte, y sus impli-

caciones determinan el presente y el futuro de Jalisco. La revolución digital, la innovación tecnológica, la sustentabilidad ecológica, los cambios en los mercados del trabajo y del capital y nuevas formas de aprendizaje y de investigación están marcando y reordenando aceleradamente las relaciones entre la economía, la política y la sociedad. La población jalisciense se encuentra desde hace dos décadas en plena transición demográfica, donde el envejecimiento relativo es su característica fundamental y determina cambios sustanciales en las políticas de salud, educación, empleo y bienestar social.

Frente a este panorama surgen nuevas incertidumbres, retos y desafíos, que requieren de capacidades analíticas, gubernamentales e institucionales para ser enfrentadas con éxito en los próximos años. Para ello, la actualización de JAF coloca sus propuestas en un horizonte de doce años (2018-2030), en un ejercicio orientado fundamentalmente hacia la identificación de las relaciones causales entre los problemas públicos estratégicos y las propuestas/proyectos específicos que deben impulsarse para su resolución eficaz y factible. Este nuevo esfuerzo de actualización parte del supuesto de que cualquier tipo de futuro imaginable requiere de proyectos específicos que permitan construir mínimos de factibilidad y eficacia institucional de políticas públicas estratégicas en los distintos campos de la acción institucional.

Objetivos

- Identificar las causas de los principales problemas de Jalisco y las propuestas y proyectos que pueden contribuir a su resolución eficaz.
- Formular una visión integrada, estratégica y factible sobre los problemas y alternativas de solución de Jalisco, con una visión de corto (2018-2021), mediano (2018-2024) y largo plazo (2018-2030).

Metodología y enfoque

Para este nuevo ejercicio, se propone enfatizar como foco del estudio la causalidad de los problemas públicos. La perspectiva analítica será la de gestión y política pública, privilegiando el concepto de gobernanza como el dispositivo analítico y propositivo central del proyecto.

Como en el ejercicio anterior, se partió inicialmente de la actualización diagnóstica de doce temas generales organizados en cinco grandes ejes estratégicos, como aparecen en la tabla siguiente.

Esquema básico original del proyecto JAF 2012-2032	
Ejes	**Temas**
Naturaleza, medio ambiente, población y territorio	• Naturaleza y medio ambiente • Población y territorio
Economía, sociedad, salud y seguridad social	• Economía • Sociedad • Salud y seguridad social
Educación, cultura, ciencia y tecnología	• Educación • Cultura • Ciencia y tecnología
Política, gobierno y administración pública	• Política y gobierno • Administración y gestión pública
Seguridad pública y justicia	• Seguridad pública • Justicia

En el proyecto *Jalisco a futuro 2012-2032* (2013) se identificaron un total de 51 problemas públicos relevantes y 75 asuntos considerados de gran impacto para cualquier tipo de escenarios futuros del estado de Jalisco. En un esfuerzo de depuración, ordenamiento y síntesis, se identificaron dieciocho problemas críticos, estratégicos o prioritarios, organizados en torno a cinco grandes ejes de la acción pública. Definidos desde una perspectiva de política pública, los dieciocho problemas fueron seleccionados de acuerdo con tres criterios generales: a) grado de información y conocimiento sobre el perfil de los problemas identificados; b) su importancia como problemas-raíz que impactan, afectan o causan otros problemas; y c) la factibilidad de ser construidos e intervenidos como objetos de la acción pública en Jalisco. Tal como aparecen en el anexo, se enuncian los problemas públicos que en aquel ejercicio fueron considerados de alto impacto para el presente y el futuro de la entidad.

Luego de valorar la experiencia anterior y de la identificación de la agenda correspondiente y los resultados e impactos correspondientes, el nuevo ejercicio de actualización de JAF implicaba definir las líneas de continuidad de los ejercicios de 1999 y 2013, pero también determinar la in-

troducción de un enfoque distinto con propuestas diferentes. Ello explica tres grandes decisiones: primero, la de conservar un enfoque de política pública en el examen de las relaciones de causalidad entre los déficits y los logros del desempeño del gobierno y la sociedad jalisciense en los distintos ámbitos y dimensiones del desarrollo durante el periodo 2000-2018. En segundo lugar, se procedió a proponer un horizonte temporal (2018-2030), conceptual y prospectivo (*ciudadanía social*) capaz de imprimir una coherencia básica y factibilidad institucional al tipo de propuestas y alternativas de acción pública ligadas a incidir sobre las causas de los problemas públicos más que en sus efectos. En tercer lugar, y derivado de las dos decisiones anteriores, se procedió a la reorganización de los ejes buscando una mejor expresión de las relaciones de causalidad entre los distintos temas y problemas públicos de Jalisco. Por ello, se procedió a reformular el esquema básico del diagnóstico de la siguiente manera:

Esquema básico reformado del proyecto JAF 2018-2030	
Ejes	**Temas**
Prosperidad y bienestar	• Economía • Sociedad • Salud y seguridad social
Cohesión social para el desarrollo	• Educación • Cultura • Ciencia y tecnología
Seguridad pública y justicia penal	• Seguridad pública • Justicia penal y política criminal
Sustentabilidad, población y territorio	• Medio ambiente • Población y territorio
Gobierno eficiente y política democrática	• Gobierno y política • Administración y gestión pública estatal y municipal

Para proceder a la actualización se contactó a un grupo de expertos locales, varios de los cuales participaron en los ejercicios de diagnóstico y prospectiva de cada uno de los temas tratados en el ejercicio de 2013. A este grupo se le solicitó elaborar un documento analítico breve sobre la evolución de los principales indicadores temáticos en la escala estatal

durante el pasado reciente (2010-2018), que contara con información actualizada y pertinente sobre los problemas identificados en aquel ejercicio. Asimismo, se solicitó a cada uno de los participantes que señalaran cuál es a su juicio y con base en las evidencias disponibles el problema principal de los temas de su especialidad (o máximo dos problemas) y que formularan sus componentes principales (dimensiones, elementos y aspectos), así como los factores o hipótesis causales que determinan su aparición, extensión o agravamiento.

A partir de ello, se les requirió a los participantes formular propuestas específicas, de carácter estratégico, que actuaran sobre las causas de los problemas públicos, con un horizonte de corto, mediano y largo plazo. En reuniones celebradas los días 20 de junio, 24 de julio y 21 de noviembre de 2018, se presentaron los avances y se discutieron los primeros hallazgos diagnósticos, lo que permitió identificar con mayor claridad las relaciones casuales de los problemas y las posibles propuestas de intervención pública en cada uno de los temas. Con base en eso, se realizó un esfuerzo de integración matricial de los componentes y factores de las relaciones para reorganizar los ejes estratégicos de intervención, asentadas en propuestas específicas de acción pública.

Orientación y enfoque del estudio

La hipótesis general que anima este nuevo ejercicio de actualización es que los problemas, obstáculos e incertidumbres que experimenta el desarrollo de Jalisco son expresiones de los déficits de desempeño institucional, económico y social que persisten y en ocasiones se atemperan o incluso se agudizan en varios campos de la actividad económica, el desempeño político y gubernamental, y en el ejercicio pleno de los derechos sociales de la mayoría de los jaliscienses. Hoy como ayer, Jalisco es una tierra de desigualdades sociales y económicas, caracterizada por marcados contrastes en el acceso a las oportunidades y en las condiciones del ejercicio y uso efectivo de los derechos ciudadanos. La debilidad institucional, corrupción, erosión de la legitimidad de la autoridad pública y desconfianza social se conjugan con desequilibrios productivos y arritmias de crecimiento económico y lógicas de concentración salvaje de la riqueza, y se expresan

en islas de bienestar coexistiendo con continentes enteros de marginación y pobreza. A grandes rasgos, estos fenómenos forman parte de la complejidad del rostro social e institucional del Jalisco del siglo XXI.

A pesar de que Jalisco se integró de manera relativamente exitosa a los procesos de reformas estructurales impulsados desde los primeros años noventa por el gobierno federal, expresados en la clave de la modernización productiva y la apertura hacia la globalización de sectores importantes de sus economías, y a los procesos de democratización política ocurridos en México desde finales del siglo XX, los resultados son claramente insuficientes. La economía política de la modernización productiva ha significado la configuración de ramas y sectores dinámicos y volcados hacia los mercados internacionales, junto con la persistencia de ramas tradicionales de baja productividad orientadas hacia el consumo doméstico y el mercado interno. En términos políticos, la alternancia en el poder se ha convertido en una rutina institucional tanto al nivel del gobierno estatal como en la escala de los gobiernos municipales. No obstante, la ineficacia gubernativa, la debilidad de las instituciones y el descrédito de la política y de los políticos son prácticas corrientes e imágenes de uso común entre la ciudadanía.

En estas circunstancias, la idea central que alimenta el ejercicio de actualización es la necesidad de construir un horizonte factible de *ciudadanía social* para todos los jaliscienses.[1] Esto significa no solamente construir un conjunto de derechos sociales básicos y mínimos de bienestar para todos, sino también asegurar las condiciones de equidad, exigibili-

[1] El concepto de *ciudadanía social* fue acuñado originalmente por T. S. Marshall (1950), y significa el pleno acceso de los ciudadanos a los derechos y obligaciones del Estado social (*welfare state*), que surgió luego de la Segunda Guerra Mundial. Para Marshall, es posible identificar tres generaciones de derechos en las democracias capitalistas: los *derechos civiles* (siglo XVIII), los *derechos políticos* (siglo XIX) y los *derechos sociales* (siglo XX). Estos últimos son concebidos como un conjunto de políticas y mecanismos públicos para disminuir las brechas de desigualdad en el ingreso económico en un contexto de expansión de la población, asegurando mínimos de bienestar para grandes sectores de la ciudadanía. Con la crisis fiscal del Estado y luego de las reformas neoliberales de finales del siglo, el Estado social fue reivindicado como una construcción indispensable para equilibrar los efectos depredadores de los mercados, a condición de "reinventar" las relaciones entre gobiernos eficaces, haciendas públicas sanas y mecanismos de coordinación y gobernanza efectivos para garantizar derechos, responsabilidades y obligaciones de los ciudadanos bajo nuevos acuerdos institucio-

dad y responsabilidad pública asociadas al cumplimiento efectivo de los mismos. Desde esta perspectiva, economía, política, cultura, educación, sustentabilidad ambiental, población, seguridad, justicia, ciencia, tecnología, política y gobierno son dimensiones que confluyen en una visión de futuro organizada en torno a este horizonte de mínimos comunes de expectativas, a la construcción deliberada de un nuevo acuerdo social, político y de políticas, colocando el énfasis en las capacidades y acciones que se requieren para construir una sociedad de derechos, obligaciones y responsabilidades para todos.

Desde este punto de vista, hay tres conceptos centrales que articulan el ejercicio de actualización diagnóstica y las propuestas que se desprenden del mismo. Uno es el de la *responsabilidad pública*, otro es el de *cohesión social* y, finalmente, el de la *complejidad causal* de los problemas públicos. El primero asume el hecho de que una explicación plausible de los problemas de Jalisco tiene que ver con el desvanecimiento de los poderes y capacidades de la responsabilidad pública en torno a nuestros problemas sociales y económicos críticos. Responsabilidad pública significa no sólo responsabilidad del gobierno en sus distintas escalas y niveles (poder ejecutivo legislativo y judicial, en el orden federal, estatal y municipal), sino también de los actores, agentes, ciudadanos individuales y organizados, instituciones públicas y privadas, que coexisten en el ejercicio de acciones y comportamientos colectivos que fortalecen o debilitan la noción de lo público como algo que concierne y afecta a todos. Desde esta perspectiva, el déficit del Estado de derecho, la corrupción, los comportamientos depredadores y no cooperativos que debilitan la confianza social en lo público son las expresiones de un deterioro del significado y las prácticas de lo público en la sociedad jalisciense del siglo XXI.

El concepto de cohesión social significa la construcción de un marco socioinstitucional adecuado para la cooperación y articulación de los derechos, las responsabilidades y obligaciones de gobernantes y gobernados, de funcionarios públicos con ciudadanos y de ciudadanos con ciudadanos. La persistencia de la desigualdad social emergente y heredada y el deterioro de los condiciones materiales de existencia de clases, grupos y

nales, que garanticen la "sustentabilidad financiera", la "factibilidad administrativa" y la "viabilidad y fiabilidad política" de dichos arreglos (Aguilar, 2014, p. 18).

estratos sociales se combinan fatalmente con el desvanecimiento de las redes de articulación social, la erosión de los códigos simbólicos y prácticos de las relaciones sociales cotidianas entre las autoridades y los ciudadanos, lo que determina en buena medida la expansión de los comportamientos anómicos, y la pérdida del sentido de identidad y pertenencia de los individuos a la sociedad.

Pero el otro concepto que anima el ejercicio es el del reconocimiento de la complejidad causal de los problemas sociales y públicos de la entidad. Ese enfoque permite identificar a los problemas públicos como el efecto o la expresión de causalidades múltiples, cuyos factores, componentes y dimensiones es necesario determinar para perfilar proyectos de intervención pública capaces de actuar sobre las causas y no sobre los efectos de las políticas poco exitosas o fallidas instrumentadas en los últimos años.

La responsabilidad pública, la cohesión social y la complejidad causal se convierten entonces en las tres categorías maestras del ejercicio de actualización. La primera permite visualizar una orientación de mínimos comunes a los diferentes temas y problemas públicos de Jalisco, un horizonte que puede dar sentido y coherencia a la acción pública en los distintos campos de políticas. El segundo implica un esfuerzo analítico e intelectual capaz de colocar en el centro los factores que fortalecen o debilitan las redes de cohesión social y cooperación de los jaliscienses. El tercero es un esfuerzo para diferenciar el peso y la influencia de factores que determinan el perfil de las causas de los problemas públicos. Por ello, la actualización diagnóstica de cada uno de los doce temas elegidos para el ejercicio está orientada hacia la identificación de aquellos problemas que impiden, bloquean o inciden en la construcción de una ciudadanía social en Jalisco. Asimismo, se solicitó a cada uno de los expertos convocados para el estudio la identificación del principal problema que, a su juicio y apoyados con los datos y evidencias de sus respectivos diagnósticos, es considerado como crítico o estratégico en cada uno de los campos temáticos. Ello permitió que la determinación de la complejidad causal, o las hipótesis de causalidad, sobre cada problema público permitiera delinear un proyecto de intervención pública que contribuya a actuar sobre las causas (y no sobre los efectos) de los principales problemas públicos.

Sobre la base de esta información de causalidad y propuestas de orden público, la aportación principal del estudio es la formulación de proyectos de intervención susceptibles de ser traducidos en políticas y programas públicos a nivel estatal, regional y municipal. Se trata de propuestas con un horizonte temporal de doce años (2018-2030), considerado como un periodo razonable para articular y distinguir acciones para el corto plazo (2018-2021), programas de mediano plazo (2018-2024) y políticas públicas de largo plazo (2018-2030).

El análisis de la información diagnóstica de cada uno de los doce temas considerados inicialmente, permitió la identificación de doce problemas públicos estratégicos, los que constituyen el corazón de lo que hemos denominado la agenda de políticas para el siglo XXI. Como se verá en la tabla 3, esos problemas dieron origen a la identificación de otros tantos proyectos o propuestas de intervención pública centradas en las relaciones de causalidad que determinan dichos problemas. Sin embargo, un análisis más cuidadoso permite encontrar articulaciones claras en cada uno de los problemas y propuestas de intervención. Luego de un ejercicio de correspondencias entre causas, problemas y propuestas, fue posible reordenar la lógica temática en una lógica matricial, que conecta las semejanzas y las diferencias de los problemas y propuestas en una visión más ordenada y coherente con las categorías de responsabilidad pública, ciudadanía social y causalidad compleja. El resultado es una agenda organizada en cinco ejes estratégicos, que intenta ofrecer una visión más clara de los proyectos de intervención indispensables para la construcción del futuro de Jalisco.

Matriz de problemas, causas y propuestas				
Eje 1. Prosperidad y bienestar. Hacia la construcción de un sistema estatal de protección social universal en un contexto de crecimiento y desarrollo económico				
Ejes	Problema crítico	Factores causales	Propuestas	Efectos esperados (2030)
Prosperidad y bienestar	Inserción laboral precaria o informal de amplios segmentos de los jóvenes de Jalisco, producto de la mala calidad del empleo que prevalece en la entidad, la cual se traduce en bajos ingresos, alta informalidad, desprotección laboral y débil vinculación o carencias de acceso a los sistemas de seguridad social	• Insuficiente cobertura y calidad de la educación • Empleos precarios e informales para jóvenes de baja escolaridad	• Projóvenes • Programa de mejora de la empleabilidad de los jóvenes en Jalisco	• Incremento de la cobertura y la calidad de la educación media superior y superior • Mejorar la empleabilidad y los ingresos de los jóvenes • Asegurar la protección social a los jóvenes
	Persistencia de la desigualdad de género en la división sexual del trabajo doméstico y los cuidados de personas dependientes en Jalisco	• Aumento del porcentaje de hogares con jefatura femenina • Escasa valoración del trabajo no remunerado y de los cuidados a personas dependientes (niños, adultos mayores y discapacitados)	• Promujeres • Programa de mejora de la empleabilidad de las mujeres con base en una política de cuidados	• Mejorar la calificación, capacitación continua y experiencia laboral de las mujeres y facilitar la conciliación entre vida reproductiva, actividades de cuidado y vida laboral remunerada

Eje 1. Prosperidad y bienestar. Hacia la construcción de un sistema estatal de protección social universal en un contexto de crecimiento y desarrollo económico				
Ejes	Problema crítico	Factores causales	Propuestas	Efectos esperados (2030)
Prosperidad y bienestar	Insuficiente inversión para el desarrollo económico sustentable y equitativo	• Limitada inversión productiva en relación con la disponibilidad de trabajo y necesidades de desarrollo económico y social del estado • Insuficiencia de crecimiento, orientada a modelos tradicionales de negocio, y factores institucionales que generan una demanda de trabajo con ingresos y salarios relativamente bajos, en comparación con otros estados	• Agencia estatal para inversión pública sustentable en términos económicos, sociales y ambientales, orientada hacia la creación y distribución de bienes públicos	• Mejoramiento de niveles de ingreso y calidad de vida de los jaliscienses • Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación • Promover políticas que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación • Alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pymes
	• Sobrepeso y obesidad de niños y jóvenes como problema de salud pública • Desigualdad en el acceso a sistemas de salud y prestaciones sociales básicas de la mayoría de los adultos mayores	• Cambios en estilos de vida y patrones de alimentación, prácticas de actividad física y factores genéticos • Inconsistencia e insuficiencia de los programas públicos dirigidos a resolver el problema	• Programa de atención al sobrepeso y obesidad • Programa estatal de atención a la salud y pensión universal	• Disminución de padecimientos derivados de obesidad y sobrepeso, en especial de la diabetes mellitus • Garantizar un piso de prestaciones sociales básicas a los jaliscienses (acceso a salud y garantía de pensiones)

Matriz de problemas, causas y propuestas				
Eje 2. Cohesión social para el desarrollo. Hacia la articulación de un contexto educativo, cultural y científico coherente orientado hacia la cooperación, la innovación y la cohesión social para el desarrollo de Jalisco				
Ejes	Problema crítico	Factores causales	Propuestas	Efectos esperados (2030)
Cohesión social para el desarrollo	Insuficiente cobertura y calidad educativa en nivel medio superior y superior	• Altos índices de deserción en secundaria y preparatoria • Rezagos educativos • Bajos niveles de los aprendizajes básicos	• Agencia estatal de calidad y cobertura educativa. Dos subprogramas • Programa de mejora de la calidad y la cobertura educativa en Jalisco • Sistema integral de información de estudiantes, egresados y empleadores en Jalisco	• Incremento de la tasa bruta de cobertura de la educación superior • Mejora de la eficiencia y calidad de las instituciones educativas y los aprendizajes de los jóvenes jaliscienses
	Bajo acceso de la población al consumo de bienes culturales	• Insuficiente inversión pública y privada en el campo cultural • Desarticulación entre educación y cultura en los circuitos escolares formales • Inconsistencias e insuficiencias de políticas culturales en las escalas municipales	• Programa de red pública de escuelas, bibliotecas y casas municipales de cultura como espacios de formación y acceso a los bienes culturales	• Incremento del acceso masivo a los bienes culturales • Mejoramiento de la oferta pública y privada de bienes culturales
	Débil impacto de la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico, social y cultural de Jalisco	• Inconsistencia de políticas públicas dirigidas el sector • Incapacidades institucionales acumuladas para definir con claridad y coherencia prioridades del desarrollo científico y tecnológico estatal	• Agencia estatal de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	• Mejora de indicadores de ciencia, tecnología e innovación tecnológica en Jalisco • Articulación de proyectos y programas científicos y de innovación tecnológica en escuelas de nivel medio, superior y posgrado • Incremento significativo en programas y proyectos científicos ligados a procesos de innovación en instituciones educativas, empresas y organizaciones públicas y privadas

Matriz de problemas, causas y propuestas				
Eje 3. Seguridad pública y justicia penal. Hacia una visión sistémica y estratégica de la seguridad pública con justicia penal				
Ejes	Problema crítico	Factores causales	Propuestas	Efectos esperados (2030)
Seguridad pública y justicia penal	Violencia homicida	• Incremento de la delincuencia organizada • Impunidad • Corrupción • Transgresión de normas • Proliferación de armas de fuego • Concentración de la población en la ZMG	• Paradigma sistémico de la seguridad pública • Programa de fortalecimiento institucional de la seguridad pública con enfoque de derechos y responsabilidades	• Disminución de los índices de violencia homicida • Fortalecimiento de las instituciones de prevención y disuasión de los delitos, en especial de la Policía Estatal y las Policías Municipales • Incremento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones de seguridad pública
	Procuración de una justicia colapsada, con instituciones débiles, ineficientes e ineficaces	• Baja capacidad organizativa e institucional de investigación de los delitos • Corrupción • Desconfianza de los ciudadanos en las autoridades judiciales	• Modelo de tres pisos	• Procuración de justicia eficiente y de alto impacto • Claridad y transparencia en los procesos judiciales • Reducción de la impunidad • Confianza de los ciudadanos en las autoridades judiciales

Matriz de problemas, causas y propuestas				
Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio. Hacia una gestión integral del territorio y de sus poblaciones basada en criterios de sustentabilidad ambiental y vulnerabilidad sociodemográfica				
Ejes	Problema crítico	Factores causales	Propuestas	Efectos esperados (2030)
Sustentabilidad, población y territorio	Debilidad institucional de gestión ambiental que se concentra en cuatro puntos críticos: pérdida de superficies que provee servicios ambientales, gestión inadecuada de residuos sólidos, contaminación atmosférica y vulnerabilidad hídrica	• Pobreza e inequidad • Pérdida de biodiversidad • Cambio climático	Jalisco sustentable. Cinco ejes de acción: a) Biodiversidad y servicios ambientales b) Sustentabilidad de las actividades productivas c) Gestión integral de aguas y cuencas d) Sustentabilidad urbana e) Atmósfera, movilidad y gestión integral de residuos	• Disminución de índices de contaminación ambiental • Mejorar la sustentabilidad de actividades productivas (ganadería, recursos forestales y producción rural) • Garantizar la sustentabilidad hídrica • Imprimir una lógica de sustentabilidad ambiental a la expansión urbana
	Vulnerabilidad de jóvenes y migrantes	• Bajo acceso de los jóvenes a educación superior y a empleos dignos • Ausencia de políticas públicas enfocadas en los derechos de los migrantes	• Sistema Jalisciense de Bienestar Generacional (SJBG) • Programa de inclusión social e inserción laboral para jóvenes • Jalisco como estado santuario para migrantes	Disminución significativa de la vulnerabilidad sociodemográfica de jóvenes y migrantes

Matriz de problemas, causas y propuestas				
Eje 5. Gobierno eficiente y política democrática. Hacia la construcción de un sentido de responsabilidad pública y democrática basada en la eficacia, honestidad y calidad de la gestión gubernamental				
Ejes	Problema crítico	Factores causales	Propuestas	Efectos esperados (2030)
Gobierno eficiente y política democrática	Insuficiencia financiera para impulsar el desarrollo	• Acuerdo fiscal centralizado en ingresos y descentralizado en gastos • Expansión de la agenda pública sin control, que se ve reflejada en una pulverización presupuestal, una estructura organizacional disfuncional y una banca de desarrollo con restricciones	• Programa de Innovación gubernamental a nivel estatal y municipal • Políticas focales • Coordinación fiscal	• Instituciones hacendarias eficientes, capaces y coordinadas en el diseño y ejercicio de los presupuestos públicos • Reducción del costo operativo del gobierno estatal y gobiernos municipales • Mejora significativa de los ingresos propios de municipios y gobierno estatal
	Debilidad del Estado de derecho	• Debilidad institucional (administrativa, organizativa y financiera) del gobierno estatal y gobiernos municipales • Democracia trunca, que no procura condiciones adecuadas para el ejercicio de una ciudadanía plena, con recursos cognoscitivos, facultades de organización y acción, así como acceso a recursos legales	Programa de reformas orientado hacia la mejora de la calidad de la representación y participación política de ciudadanos, y estructuras de incentivos orientadas hacia la mejora del desempeño de funcionarios públicos	• Democracia local altamente representativa y participativa • Fortalecimiento de buenas prácticas gubernamentales, con un funcionariado responsable y eficiente

Esta tabla facilita la formulación de una agenda para el desarrollo de Jalisco que permita conjugar la factibilidad del diseño de un paquete de propuestas con la coherencia y complementariedad en la implementación y evaluación de proyectos de intervención pública asociados a las causas de los problemas públicos de la entidad.

Agenda para el desarrollo Jalisco XXI			
Eje	**Proyecto general**	**Programas estratégicos**	**Acciones prioritarias**
Prosperidad y bienestar	Sistema jalisciense de protección social universal	• Projóvenes • Promujeres • Programa contra obesidad y sobrepeso • Programa de atención a la salud y pensión universal	Diseño de una red interinstitucional de atención a los cuatro programas
	Agencia estatal de inversión sustentable	Programa estatal de promoción de inversión sustentable en sectores estratégicos	Definición de sectores estratégicos de inversión pública sustentable
Cohesión social para el desarrollo	Red pública de educación, ciencia y cultura	Agencia estatal de educación, ciencia y cultura	• Diseño de red interinstitucional de educación, ciencia y cultura • Diseño de un sistema estatal de evaluación y seguimiento de políticas educativas, culturales y científico-tecnológicas
Seguridad pública y justicia penal	Fortalecimiento institucional para la procuración de justicia, la seguridad pública y la paz social	• Fortalecimiento institucional y social de la seguridad pública • Modelo de tres pisos	• Programa estatal contra la violencia • Mejoramiento de las condiciones laborales y profesionales de la Policía Estatal y Policías Municipales • Diseño organizacional de un nuevo modelo de procuración de justicia

Agenda para el desarrollo Jalisco XXI			
Eje	**Proyecto general**	**Programas estratégicos**	**Acciones prioritarias**
Sustentabilidad, población y territorio	Gestión integral de la sustentabilidad ambiental Red de políticas dirigidas a poblaciones en situación de vulnerabilidad sociodemográfica	• Jalisco sustentable • Sistema de bienestar generacional • Jalisco Santuario	• Diseño de programas en cinco ámbitos de acción pública: biodiversidad y servicios ambientales, sustentabilidad de actividades productivas, gestión integral de aguas y cuencas, sustentabilidad urbana, atmósfera, movilidad y gestión integral de residuos • Programa de apoyo a jóvenes • Programa de atención y protección a migrantes
Gobierno eficiente y política democrática	Democracia efectiva, gobierno eficiente y administración responsable	• Fortalecimiento de la representación política de los ciudadanos • Fortalecimiento de la hacienda pública estatal y municipales	• Agenda de reformas en la representación y la participación política • Mayores exigencias de rendición de cuentas de funcionarios • Innovación organizacional del gobierno estatal y municipales • Reforma al sistema de coordinación fiscal

De manera sintética, esta agenda organizada en ejes y proyectos se explica a continuación.

Eje 1. Prosperidad y bienestar
Seguridad social universal, empleabilidad para jóvenes y mujeres como base social de una economía productiva, competitiva y sustentable

Los datos y evidencias acumuladas en torno a los temas de bienestar social y economía muestran las múltiples conexiones que articulan el desarrollo económico con el desarrollo social. Como lo muestran los trabajos incluidos en el ejercicio, Jalisco tiene inconsistencias en el desarrollo económico, las cuales se expresan en bajos niveles de inversión y productividad en varios sectores y ramas económicas. Por su parte, las políticas de bienestar social caracterizadas por la influencia de las políticas federales centradas en el combate a la pobreza extrema han dejado de lado a grupos y estratos sociales (en especial los jóvenes y las mujeres), que experimentan largos periodos de estancamientos sin posibilidades de movilidad social ascendente.

Eje 2. Cohesión social para el desarrollo
Cultura, educación y ciencia como articuladores del desarrollo

La innovación tecnológica, los procesos de gestión del conocimiento, la expansión y diversificación de la educación básica y avanzada y el acceso tanto al arte como a la cultura son procesos que generan climas sociales e institucionales adecuados para el reconocimiento de los Buena parte de la bibliografía económica y sociológica contemporánea ofrece evidencias abrumadoras de que la innovación tecnológica y el conocimiento científico no florecen en desiertos intelectuales. Los sistemas escolares, los procesos educativos y la oferta y consumo de la cultura y de las artes forman un ambiente que estimula la curiosidad intelectual, científica y tecnológica de los niños y los jóvenes. Hace tiempo, el debate sobre las relaciones entre cultura, educación y desarrollo fue perfilado con claridad por el economista Amartya Sen. Se sabe que la cultura tiene un impacto significativo

en el desarrollo humano, económico y social, pero lo que no se sabe es cómo y cuánto importa la cultura en el desarrollo.[2]

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la expansión de los *big data*, la digitalización de la economía y los nuevos perfiles del consumo tecnológico masivo han modificado significativamente las relaciones entre la ciencia, la tecnología y los procesos de innovación. Los circuitos entre educación, formación, cultura e innovación se han vuelto más estrechos. Ello implica revisar las relaciones entre las escuelas y sus entornos como el centro de la articulación de las tres dimensiones que posibiliten la construcción de un sentido de pertenencia, identidad y cohesión social entre los jaliscienses del siglo XXI.

Eje 3. Seguridad pública y justicia penal

Fortalecimiento institucional para la procuración de justicia, la seguridad pública y la paz

La actualización diagnóstica de este eje permite visualizar con claridad que las causas profundas de la inseguridad pública, la violencia y la desconfianza hacia las instituciones policiacas y de impartición de justicia tienen que ver con la impunidad generalizada en la comisión de los delitos, la organización y funcionamiento de las policías, las condiciones de su desempeño y los bajos incentivos para desarrollar con eficiencia y probidad las funciones de impartición de justicia en el estado. La lentitud e ineficiencia de las autoridades policiacas y judiciales y la expansión incontrolada de la violencia homicida en los últimos años son expresiones de aquellas causas profundas.

[2] Véase https://www.letraslibres.com/espana-mexico/revista/como-importa-la-cultura-en-el-desarrollo

Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio
Gestión para la sustentabilidad con un enfoque poblacional y territorial

El principal problema medioambiental de Jalisco tiene que ver con la debilidad institucional en la gestión del territorio con un enfoque de sustentabilidad. La causa principal del deterioro ambiental y del debilitamiento del capital natural de Jalisco tiene que ver con una lógica de expansión urbana y de explotación de los recursos incompatible con la protección de las fuentes de la sustentabilidad ambiental. Por ello, es necesario el diseño de una política de largo plazo centrada en cinco puntos estratégicos: biodiversidad y servicios ambientales, sustentabilidad de las actividades productivas (bosques, selvas, aguas y ganadería), gestión integral de aguas y cuencas, sustentabilidad urbana y atmósfera, movilidad y gestión integral de los residuos.

En términos poblacionales, el principal problema tiene que ver con la vulnerabilidad sociodemográfica de los diferentes estratos y grupos poblaciones de la entidad. Para ello, se propone priorizar dos ejes de acción pública: la atención a jóvenes y la protección a migrantes.

Eje 5. Gobierno eficiente y política democrática
Fortalecimiento de la participación en la responsabilidad pública y construcción de gobiernos honestos, eficaces y eficientes

Los diagnósticos de los temas de política, gobierno y administración pública estatal y municipal coinciden en el señalamiento de la debilidad institucional como la causa del bajo desempeño de la democracia jalisciense y de las capacidades de una gobernanza efectiva de las agencias y la organización del gobierno estatal y municipales. El problema del poder en la democracia local tiene que ver con un desempeño que se percibe como inefectivo en términos de su capacidad de representación política de los ciudadanos. Por su parte, el problema de la gestión pública tiene que ver con la debilidad hacendaria, fiscal y redistributiva de los gobiernos municipales y el propio gobierno del estado.

Anexo

Síntesis de problemas estratégicos

En el proyecto *Jalisco a futuro 2012-2032* se identificaron un total de 51 problemas públicos relevantes y 75 asuntos considerados de gran impacto para cualquier escenario futuro del estado de Jalisco. En un esfuerzo de depuración, ordenamiento y síntesis, se identificaron dieciocho problemas críticos, estratégicos o prioritarios, organizados en torno a cinco grandes ejes de la acción pública. Definidos desde una perspectiva de política pública, los dieciocho problemas fueron seleccionados de acuerdo a tres criterios generales: a) grado de información y conocimiento sobre el perfil de los problemas identificados, b) su importancia como "problemas-raíz" que impactan, afectan o causan otros problemas y c) la factibilidad de ser construidos e intervenidos como objetos de la acción pública en Jalisco. En la tabla siguiente, se enuncian los problemas públicos que en aquel ejercicio fueron considerados de alto impacto para el presente y el futuro de la entidad.

Eje	Problemas estratégicos
Sociedad, salud y seguridad social	1. Inexistencia de un sistema integrado de protección social universal en Jalisco. 2. Incremento de los índices de obesidad y de diabetes entre la población. 3. Incremento de la desigualdad y la pobreza en zonas urbanas y rurales. 4. Envejecimiento acelerado de la población.
Economía, medio ambiente y territorio	5. Irregular crecimiento económico relacionado con bajas tasas competitividad, poco uso de tecnologías productivas innovadoras y eficientes. 6. Desintegración de cadenas productivas en las economías rurales y urbanas. 7. Precarización del empleo, inseguridad laboral sin protección social. 8. Crecimiento urbano anárquico, producto de la ausencia de esquemas de planeación metropolitana, urbana y regional, con una visión de corto, mediano y largo plazo, y un enfoque territorial. 9. Déficits crecientes en la protección, distribución y uso eficiente de los recursos hídricos, que erosionan las bases de la sustentabilidad ambiental.

Eje	Problemas estratégicos
Educación, cultura, ciencia y tecnología	10. Baja calidad y eficiencia de los aprendizajes en la educación básica, con problemas de deserción significativos en el nivel de secundaria. 11. Insuficiente cobertura de la educación media superior y superior y débil crecimiento de ofertas de posgrados en áreas estratégicas para el desarrollo científico y tecnológico estatal. 12. Bajos incentivos para desarrollar vínculos de cooperación y desarrollo científico y tecnológico interinstitucionales entre universidades, gobiernos y empresas. 13. Débil incorporación de las actividades culturales como motores de crecimiento económico regional y municipal.
Gobierno, política y administración pública	14. Inexistencia de un fondo estatal para el desarrollo estratégico de Jalisco, con una visión de mediano y largo plazo. 15. Débiles capacidades institucionales estatales y municipales para desarrollar esquemas de una gestión pública profesional, eficiente y transparente.
Seguridad pública y justicia	16. Desconfianza ciudadana en los cuerpos policíacos y en los sistemas de procuración de justicia. 17. Incremento de la violencia criminal y de la inseguridad pública en zonas urbanas y rurales. 18. Ineficiencia de los programas gubernamentales tanto contra delitos del fuero común como para los de alto impacto.

Fuente: Padilla, Leal y Acosta (2013).

Bibliografía

AGUILAR, L. F. (2014). Prólogo. En L. F. Aguilar y J. Alatorre (coords.), *El futuro del Estado social* (pp. 7-23). México: IIPPG-UdeG/Porrúa.

AGUILAR, H., De la Calle, L., Amparo, M., Castañeda, J. G., Cossío, J. R., Guerrero, E., Levy, S., y Woldenberg, J. (eds.) (2017). *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. México: Nexos/Debate/CEED-UdeG.

Jalisco Cómo Vamos (2017). Recuperado de www.jaliscocomovamos.org

MARSHALL, T. S. (1950). *Citizenship and The Social Class*. Londres: Cambridge University Press.

Méxicos Posibles (2017). Recuperado de www.mexicosposibles.org

PADILLA, R., Leal, M., y Acosta, A. (Coords.) (2013). *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir* (8 vols.). Guadalajara: CEED-UdeG.

Universidad de Guadalajara (1999). *Jalisco a futuro. Construyendo el porvenir 1999-2025*. Guadalajara: CEED-UdeG.

1

Prosperidad y bienestar

Diagnóstico sobre el bienestar social en Jalisco 2010-2017

Carlos Barba
Augusto Ricardi

Introducción

El propósito de este trabajo es dar cuenta de la situación del bienestar social en Jalisco cuando están por finalizar las primeras dos décadas del siglo XXI y después de más de treinta años de intensas reformas sociales en el país, que acompañaron el proceso de liberalización de nuestra economía. Dichas reformas se realizaron en dos etapas, la primera marcada por el predominio de un paradigma liberal y la segunda caracterizada por una agenda que busca la inclusión de los pobres y vulnerables en la protección social, la universalización del acceso a la salud y el avance en la construcción de protecciones no contributivas.

Una hipótesis plausible es que las reformas atenuaron en parte el legado histórico de las etapas previas, caracterizado por una matriz de desigualdades sociales muy acusadas, que impidió a escala nacional la construcción de un estado de bienestar. Dicho legado incluía la exclusión de los grupos indígenas como producto de una herencia colonial, un proceso parcial de industrialización caracterizado por una fuerte protección social para el trabajo formal tanto en el ámbito privado como en el público, un enfoque conservador de género que otorga a las mujeres la responsabilidad del cuidado en el ámbito doméstico e importantes procesos de desafiliación social de los campesinos y los migrantes a las zonas metropolitanas, concentrados en la economía informal. Esta configuración se traducía también en una notable heterogeneidad y desigualdad regional.

Dar cuenta a cabalidad de los alcances de esas reformas en nuestro país rebasa por supuesto los alcances de este trabajo. Sin embargo, es evidente que nos encontramos en un contexto distinto al que prevaleció du-

rante la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI), cuando el objetivo fundamental de la política social era desarrollar sistemas de seguridad social segmentados, que privilegiaba a los varones adultos, asalariados formales,[3] los cuales fueron fundamentales para ofrecer ciudadanía social a quienes participaban en el proyecto industrializador.[4]

En el nuevo contexto, el eje de la política social es reducir la pobreza y limitar la vulnerabilidad social, lo que ha puesto en el centro de la agenda del bienestar social la inclusión de los pobres en los sistemas de protección, sin poner en riesgo su viabilidad financiera. Esta ha sido una modificación de fondo en la cuestión social,[5] que generó un nuevo esquema de políticas sociales y nuevas instituciones de bienestar. Este es un reciente escenario que ha generado una nueva problemática que es necesario considerar y que tiene claras repercusiones en el caso del estado de Jalisco.

En este marco, este trabajo se divide en tres partes y varios apartados. La primera es de carácter contextual y está integrada por dos capítulos, el primero discute teóricamente el concepto de bienestar social y el segundo aborda detalladamente la nueva arquitectura del bienestar.

La segunda parte, integrada por los capítulos tres al diez, tiene como objetivo realizar un diagnóstico de distintos aspectos del bienestar en Jalisco. El capítulo tercero aborda a la familia y los hogares, el cuarto la participación económica y el empleo, el quinto el acceso a los servicios de salud, el sexto el acceso al sistema educativo, el séptimo el acceso a la seguridad social y a la protección de las personas de la tercera edad, el octavo la pobreza y el acceso a la seguridad alimentaria, el noveno la pobreza municipal y la desigualdad regional y el décimo la pobreza en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG).

Finalmente, la tercera parte se dedica a presentar los problemas que se consideran fundamentales en la escala estatal y se subrayan sus causas y los ejes sobre los que deberían girar las políticas públicas del futuro.

---

[3] Para un análisis detallado de la política social durante la etapa ISI véase Barba (2003, pp. 706-709).

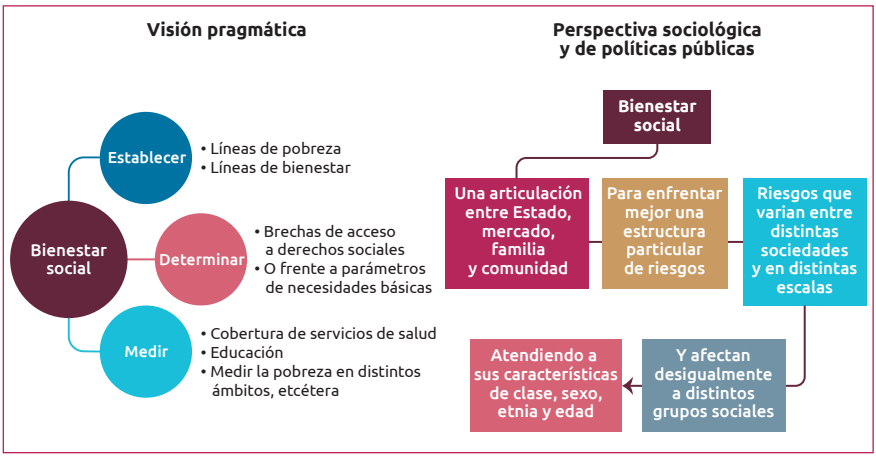
[4] Para un análisis detallado del despliegue de la seguridad social en esa etapa véase Barba y Valencia (2013, pp. 54-55).

[5] Conceptualmente la *cuestión social* (CS) alude a una articulación de prácticas sociales, discursos sociopolíticos, imaginarios sociales y conceptualizaciones teóricas y/o técnicas, que son relevantes para definir los temas que exigen una intervención pública, es decir, aquellos que tematizan la política social, establecen su agenda y sus alcances, así como un horizonte simbólico de carácter sociopolítico para los actores interesados en ella (Barba, 2010, p. 25).

Primera parte

El bienestar social entendido como manejo de riesgos sociales

Desde una perspectiva sociológica, el bienestar social es resultado de una articulación entre Estado, mercado, familia y comunidad, para enfrentar de mejor o peor manera una estructura particular de riesgos[6] (véase gráfica 1.1). Las estructuras de riesgo no son las mismas en las sociedades más avanzadas o en el resto de los países y afectan desigualmente a distintos grupos sociales, atendiendo a sus características de clase, sexo, etnia y edad (Esping-Andersen, 1999, pp. 32 y 35-36).



Gráfica 1.1. ¿Qué es el bienestar social?
Fuente: Elaboración propia con base en Esping-Andersen (1999, pp. 32 y 35-36).

El manejo de los riesgos tiene una gran repercusión para reducir o reproducir la desigualdad y la pobreza generadas por el mercado, la cultura

[6] Todos los riesgos sociales pueden repercutir en las familias o la comunidad, son asignados desigualmente por el mercado y pueden ser absorbidos por el Estado. En cada instancia, los principios son distintos: en la familia predomina la reciprocidad, frecuentemente bajo un esquema patriarcal, en el mercado el intercambio mercantil y en el Estado la reasignación y/o la redistribución de recursos, lo que no necesariamente implica igualitarismo (Esping-Andersen, 1999, pp. 32 y 35-36; Barba, en prensa).

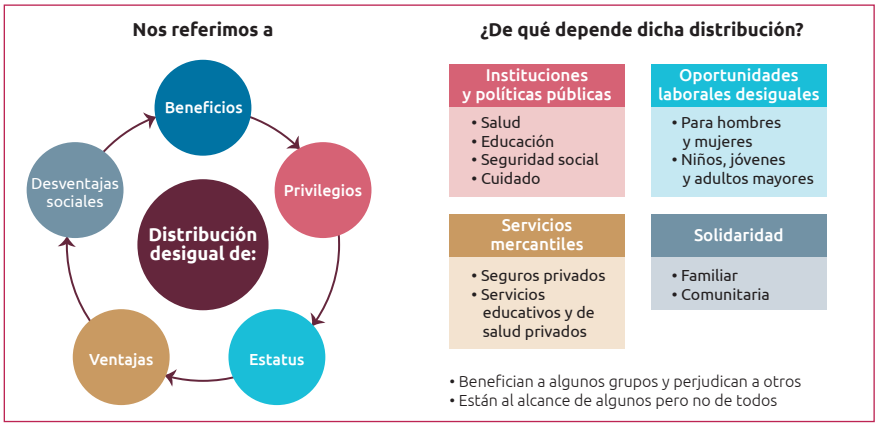
patriarcal o la estructura sociocultural de cada país. Hay distintas clases de riesgos, propios de las sociedades industriales, a los que se suman otros emanados de las sociedades posindustriales[7] (Esping-Andersen, 1999, pp. 32 y 35-36; Barba, en prensa).

En el contexto de la sociedad industrial, los riesgos sociales se concentraban en la familia, particularmente en la infancia o la vejez. Sin embargo, la etapa actual[8] está marcada por una aguda precarización del empleo y ha generado una nueva constelación de riesgos, producto de tres nuevos fenómenos: la inestabilidad familiar generada por el ingreso masivo de las mujeres al mercado laboral, el desempleo de larga duración provocado por la baja demanda de trabajo descalificado y las carreras inseguras para los jóvenes producto de la alta rotación laboral que prevalece en mercados de trabajo flexibles. Estos fenómenos han alterado los patrones tradicionales de los riesgos sociales, que ahora también afectan a la primera edad, la juventud y la edad adulta (Esping-Andersen, 1999, p. 42).

Por ello, cuando abordamos el tema del bienestar social nos referimos a la distribución frecuentemente desigual de beneficios, privilegios, estatus, ventajas y desventajas sociales, que dependen, entre otras cosas, de la existencia de instituciones y políticas públicas de salud, educación, seguridad social, que benefician a algunos grupos y excluyen a otros; de la existencia de oportunidades laborales desiguales para hombres, mujeres, jóvenes, adultos y adultos mayores; de la existencia o inexistencia de instituciones públicas de cuidado, que en un caso liberan a las mujeres de una arcaica división del trabajo dentro de la familia y en otro las atan a ella; y de seguros privados y servicios educativos o de salud de alta calidad que son sólo accesibles para quienes cuentan con recursos e inaccesibles para quienes son pobres (véase gráfica 1.2).

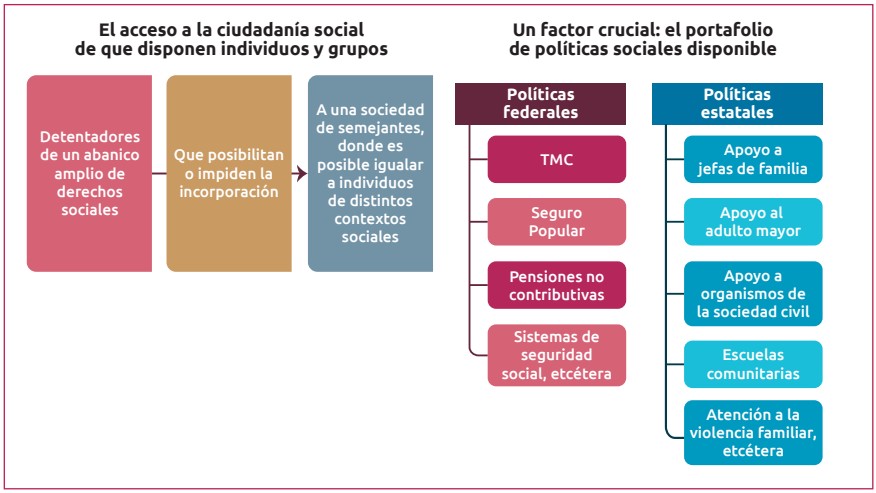
[7] Algunos autores las definen como economías en las que predominan los servicios y en las que la información y las nuevas tecnologías son fundamentales. Por ello, otros las denominan sociedades del conocimiento o la información (Touraine, 1973; Esping-Andersen, 1999; Bell, 2001; Castells, 1999).

[8] En la que también se inscriben la sociedad mexicana y la jalisciense.



Gráfica 1.2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de bienestar social?
Fuente: Elaboración propia con base en Barba (en prensa).

En consecuencia, en este ámbito es fundamental la forma de acceso a la ciudadanía social de que disponen individuos o grupos, como detentadores de un abanico amplio o precario de derechos sociales, que posibilitan o imposibilitan la incorporación a una sociedad de semejantes, donde en el mejor de los casos es posible igualar a individuos de distintos contextos sociales (véase gráfica 1.3).



Gráfica 1.3. ¿Cúal es el verdadero eje del bienestar?
Fuente: Elaboración propia con base en Castel (2010, p. 26).

Existen importantes variaciones en los derechos sociales y en la estratificación social generada por las instituciones de bienestar dentro de un país, a distintas escalas (una de ellas la estatal que nos interesa aquí), entre diferentes países o en distintas etapas históricas. Esto significa que es perfectamente posible que grupos sociales particulares accedan a formas desiguales de ciudadanía social y ello puede redundar en situaciones sociales muy contrastantes: privilegios o igualdades, integración y cohesión social o desafiliaciones, exclusiones sociales, pobreza y violencia.

Este breve recorrido sirve para definir de manera muy clara que en este trabajo el bienestar social se refiere al manejo de riesgos sociales, como el desempleo, la precariedad laboral, la enfermedad, la vejez, la discapacidad o la viudez, que se distribuyen desigualmente entre distintos grupos sociales por clase, sexo o edad y se estructuran de distintas maneras en distintas etapas de la sociedad.

En Jalisco, como resultado de profundas transformaciones demográficas, familiares y del mercado laboral, la demanda de trabajadores poco calificados ha disminuido drásticamente, la fuerza de trabajo ya no es homogénea ni predominantemente masculina, las familias ya no son estables ni se caracterizan por una alta fertilidad, la población femenina no se dedica sólo a actividades domésticas, los jóvenes no siempre van a la escuela, los campesinos abandonan las zonas rurales y muchos jaliscienses migran a Estados Unidos.

Esto significa que la estructura de riesgos ha cambiado y que algunas de las suposiciones que servían de premisa para los enfoques de la política social en la etapa ISI son ya inválidas. Ahora las responsabilidades sociales del estado no son sólo de carácter federal, el acceso a la protección social no puede garantizarse de manera amplia a través de empleos formales (estables y de por vida) y los jóvenes no tienen asegurado su ascenso social a través de la educación (Esping-Andersen, 1999, pp. 5 y 33; Barba, en prensa).

Por ello, es obligado en este diagnóstico discutir también los alcances de la política social empleada para hacer frente a estos riesgos. Richard Titmuss (1974) señalaba con razón que cuando se habla de política social, la palabra "social" no necesariamente se refiriera a acciones benéficas u orientadas a proporcionar más beneficios para los pobres, las clases trabajadoras, los campesinos, los indígenas, las personas de la tercera edad, los enfermos, las personas con discapacidades, las mujeres o los niños, porque

los derechos y garantías sociales pueden ser potenciales productores o reproductores de desigualdades y no son *per se* mecanismos para reducirlas (Titmuss, 2008, pp. 141-142).

La nueva arquitectura del bienestar en México y Jalisco

La tabla 1.1 muestra la nueva configuración de los sistemas de protección social en México. En el ámbito de la pobreza, la herramienta más importante incluida en el repertorio de la política social ha sido la creación de programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), cuyo objetivo explícito es la inversión en capital humano, que se ha desarrollado desde 1997 con la creación de Progresa, su modificación y reemplazo por el programa Oportunidades en 2002 y posteriormente por Prospera en 2014.[9] También destaca el desarrollo de una estrategia para reducir la pobreza extrema alimentaria a nivel nacional,[10] denominada Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) y creada en 2013.

Tabla 1.1. Reformas a los sistemas de protección social en México

Sistemas de bienestar	Reformas a partir de los años noventa
Sistema de salud	Descentralización gradual
	Creación del Seguro Popular(1)
Sistema educativo	Descentralización gradual
Sistema de pensiones	Reforma a los sistemas de pensiones para convertirlos en sistemas de capitalización individual
	Creación de pensiones no contributivas a escala federal y estatal

[9] Diseñados para interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza (Barba, 2016a).

[10] De acuerdo con el Coneval (2016, p. 26), este tipo de pobreza se define como una situación en la que las personas tienen un ingreso insuficiente para cubrir la canasta alimentaria básica y sufren además de tres carencias sociales, que pueden ser en los siguientes rubros: rezago educativo, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos de la vivienda y acceso a los servicios de salud.

Tabla 1.1. Reformas a los sistemas de protección social en México

Sistemas de bienestar	Reformas a partir de los años noventa
Políticas alimentarias	Siete programas de acceso a la seguridad alimentaria[2]
	CNCH
Combate a la pobreza	Prospera
Empleo	Reforma laboral

[1] Que forma parte del Sistema de Protección Social en Salud creado en 2003.
[2] Siete programas vigentes: Programa de Abasto Social de Leche (PASL), Programa de Abasto Rural (PAR), Prospera Programa de Inclusión Social, Programa de Apoyo Alimentario (PAL), Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP), Programa de Comedores Comunitarios y Programa de Albergues Escolares Indígenas.

Fuente: Elaboración propia.

Los datos más recientes muestran que la cobertura total de toda su población objetivo no ha sido alcanzada, a pesar de que en 2016 Prospera cubría a 6 757 258 hogares; esta cifra sólo equivalía a 85% de su población objetivo (Coneval, 2017a). No obstante, estos programas cuentan con una gran reputación porque distintas evaluaciones a las que han sido sometidos confirman avances demostrables en los ámbitos educativo y de salud; un ejemplo de ello es su impacto en el rezago educativo que disminuyó de 20.7% en 2010 a 17.9% en 2015 (Coneval, 2015a).

Sin embargo, una serie de aspectos de carácter cualitativo pueden agregarse a la agenda inconclusa en materia de inclusión de los más pobres: estos programas funcionan de manera focalizada a través de prueba de medios, no distinguen con claridad entre la pobreza rural y la pobreza urbana, establecen condicionalidades para sus beneficiarios, son de bajo costo, ofrecen servicios de baja calidad y son familiaristas (Barba, 2016a y 2016 b).

Estos aspectos confieren a las TMC, como Prospera, un carácter peculiar. Por una parte, han avanzado en la incorporación de los más pobres en los sistemas de protección social (educación y salud); por otra, tienden a configurar una ciudadanía de segunda para los más pobres, que los condena a una situación de inferioridad con acceso a bienes y servicios públicos de menor calidad que los que existen para quienes no son pobres (Barba, 2016a y 2016b).

En la esfera de los servicios sociales destacan la descentralización de segmentos importantes de los servicios educativos y de salud[11] a las entidades federativas y la reforma a la Ley General de Salud en 2003, que estableció un nuevo seguro médico de carácter federal para garantizar el acceso universal a los servicios de salud de las personas que no están afiliadas a la seguridad social ni pagan seguros privados de gastos médicos.[12]

Con la creación del Seguro Popular[13] (SP) en 2003, un seguro médico al que se accede a través de afiliación voluntaria, se ha pretendido garantizar el acceso universal a los servicios de salud. El SP tiene un sesgo recentralizador y brinda beneficios exactamente a la misma población atendida por los servicios de salud de los estados. El SP fue complementado por el Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG), establecido en 2006.[14]

El SP ha logrado una notable ampliación de su cobertura hasta alcanzar a casi cincuenta y cinco millones de personas en 2016,[15] pero continúa sin lograr abatir un rezago importante, que en 2015 era de veinte millones quinientas mil personas, a quienes no se garantizaba el derecho a la salud establecido en la Constitución Política. Adicionalmente, el SP agregó un piso intermedio a un sistema de salud muy estratificado, reprodujo la predisposición a ofrecer una cobertura desigual, en lo que corresponde a los derechos y el tipo de servicios,[16] y continuó con la tendencia a ofrecer ser-

[11] La descentralización de los servicios que ofrece la Secretaría de Salud, dirigidos a quienes no cuentan con seguridad social o servicios privados, ha pasado por dos etapas, la primera entre 1983 y 1988 y la segunda que inició en 1994 y concluyó con la creación del Seguro Popular (SP) en 2004 (Barba, 2012, p. 81). Para una discusión sobre ambas etapas y sus alcances, véanse Homedes y Ugalde (2005), González-Rossetti (2005), González (2005) y BM (2005).

[12] Complementado por un seguro para atender a niños menores de 5 años.

[13] EL SP forma parte del Sistema de Protección Social en Salud, establecido como resultado de la reforma a la Ley General de Salud en 2003, que pretendía integrar los seguros médicos del IMSS y del ISSSTE y creaba un paquete básico de salud, al que se accede a través de un aseguramiento público y voluntario, diseñado para quienes carecen de un empleo formal y no son derechohabientes de ninguna otra institución de seguridad social (Barba, 2012, p. 85).

[14] Diseñado para reducir el empobrecimiento y los gastos de bolsillo por motivos de salud a través de un aseguramiento médico para los niños menores de 5 años sin acceso a seguridad social (Coneval, 2013a).

[15] 81% de la población potencial.

[16] La estratificación se ha agravado: intercambios mercantiles en la cúspide del sistema, derechos laborales a la seguridad social en el siguiente piso, derechos de menor jerarquía para quienes no tienen empleo formal, contraprestaciones programáticas para quienes son beneficiarios de Prospera y asistencia social para el resto de la población (Barba, 2016b, p. 106).

vicios de calidad inferior para los más pobres, ubicados al margen de esquemas de empleo formal (Barba, 2016b, pp. 105-107; Coneval, 2015a).

Respecto al SMNG, desde su creación excluyó a los nacidos antes del 1 de diciembre de 2006, aunque se esperaba que redujera gastos de bolsillo 0.5 puntos porcentuales por año; de acuerdo con el Coneval (2013a), la reducción alcanzada fue de apenas 0.23 puntos, además 63% de los hogares afiliados al sistema realizaron gastos de atención médica a los niños, por lo que el efecto de este sistema está muy lejos de lo esperado (Coneval, 2013a).

Por lo que corresponde a la seguridad social, lo más sobresaliente ha sido, por una parte, la privatización de los principales sistemas de pensiones de México,[17] a la que habría que agregar la creación de programas de pensiones no contributivas para atender a los adultos mayores sin acceso a pensiones laborales tanto en la Ciudad de México[18] como a escala federal[19] en distintas entidades del país,[20] entre ellas Jalisco donde se creó en 2013 el programa denominado Atención a los Adultos Mayores.[21]

[17] En 1992 se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), se modificó la ley del IMSS en 1995 y la del ISSSTE en 2007. Este nuevo esquema opera a través de la creación de cuentas individuales y de instituciones financieras encargadas de administrarlas (Afore y Pensionissste).

[18] En 2003 se creó la Ley de Pensión Alimentaria del DF, inicialmente para atender a personas de 70 o más años y después de 68 años, con una pensión equivalente a medio salario mínimo mensual (Barba y Valencia, 2013, p. 63).

[19] En 2007 se creó el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más, que después fue denominado Programa de Pensión para Adultos Mayores y es conocido como "65 y más", en el cual pueden ser beneficiarias las personas de 65 años en adelante, deben ser mexicanos por nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en el país y no recibir una pensión mayor a 1 092.00 pesos mensuales. La pensión consiste en apoyos económicos de 580.00 pesos mensuales con entregas bimestrales, apoyos para pago de marcha por una sola ocasión por un monto de 1 160.00 pesos, apoyos para el acceso a servicios y productos financieros hasta por 300.00 pesos por año y apoyo para el mantenimiento y administración de cuentas bancarias hasta por 85.00 pesos por año. Si se accede a esta pensión se debe renunciar al Apoyo para Adultos Mayores del programa Prospera (Sedesol, 2013).

[20] Después de la ley del DF se crearon esquemas distintos en al menos diecinueve entidades del país.

[21] Programa coordinado por la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, dirigido en la actualidad a población adulta mayor de 65 años o más que no recibe ingresos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo; originalmente el apoyo establecido fue de 525.00 pesos mensuales pagados trimestralmente, en 2018 el apoyo mensual creció considerablemente hasta alcanzar la cifra de 1 200.00 pesos mensuales. Los apoyos se ofrecen hasta donde lo permite la disponibilidad presupuestal y en 2018 apoyó a 3 0290 beneficiarios (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013).

En el ámbito de la seguridad alimentaria destacan numerosos programas de acceso a la alimentación entre los que sobresale el componente alimentario de Prospera[22] y la estrategia CNCH,[23] y en Jalisco el "Apoyo a pequeños productores, componente del programa de seguridad alimentaria para zonas rurales" (PESA).[24]

Finalmente, en el ámbito del empleo lo más destacable ha sido la reforma laboral realizada en 2012,[25] justificada como un mecanismo para crear empleos formales, mejorar el ingreso de los trabajadores y los derechos de la mujer trabajadora, garantizar el trabajo decente (en los términos establecidos por la OIT), sancionar el incumplimiento de la ley y contribuir a la democratización sindical (Bensusán, 2016; Alzaga, 2016). Sin embargo, de acuerdo con expertos en esta temática, sus efectos han sido muy distintos: acabar con la estabilidad del empleo, facilitar los despidos, crear la figura del trabajo subcontratado, mantener los legados autoritarios y corporativos de los sindicatos tradicionales para impedir nuevas formas de representación y organización y respaldar los contratos de protección. Sin duda, nada de ello contribuye a cumplir con las promesas de la reforma laboral y en cambio mantiene la negociación colectiva en manos de los empresarios, el gobierno y las cúpulas sindicales (Bensusán, 2016; Alzaga, 2016).

Cabría preguntarse si la reformas mencionadas han permitido superar en México los legados negativos de la etapa industrializadora en el ámbito del bienestar social, si se ha interrumpido la herencia colonial de exclusión de los grupos indígenas, si continúa o no la fuerte protección social para el trabajo formal, segmentada tanto en los ámbitos público y privado, si se ha superado el enfoque conservador de género en el ámbito del cuidado, si se ha reducido la desafiliación social de quienes laboran en la economía in-

[22] La primera versión del programa Prospera (Prospera Programa de Inclusión Social) fue desarrollada en 1997 bajo el nombre de Progresa (Programa de Educación, Salud y Alimentación), después cambió su nombre a Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades) en 2002 (Barba y Valencia, 2013).

[23] La CNCH se creó en 2013 e integra setenta programas sociales pertenecientes a diecinueve dependencias federales, estatales y municipales, con varios objetivos: "cero hambre", eliminar desnutrición aguda y mejorar indicadores de peso y talla de los niños, producción de alimentos, etc. (Barba, 2016a).

[24] Financiamiento para apoyar a la producción agrícola y ganadera a través del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018b).

[25] Para un análisis detallado de esta reforma véase Alzaga (2016).

formal y se ha reducido la notable heterogeneidad y desigualdad regional que caracterizaba a la etapa ya mencionada.[26] Responder a cabalidad estas preguntas rebasa los objetivos de este trabajo, por ello, la intención es examinar los nuevos dilemas sociales generados por estas reformas en Jalisco.

Segunda parte

La inestabilidad en la familia y los hogares

Hasta 2010 las familias jaliscienses eran ligeramente mayores que las familias promedio del país y el tamaño de los hogares metropolitanos era un poco mayor que el promedio nacional; ambas tendencias se revirtieron en 2017, pues los tamaños se igualaron en las dos escalas. Por otra parte, como ocurrió entre los años 2000 y 2010, los hogares rurales de Jalisco continuaron siendo menores al promedio nacional, pero la brecha entre los hogares rurales y metropolitanos ya no existe, mientras a escala nacional se mantiene. Esto puede reflejar la continuidad de la larga tradición de emigración rural internacional desde Jalisco; de hecho, el número de integrantes de los hogares de las poblaciones de menos de 2 500 habitantes se ha reducido en casi 22% entre 2000 y 2017, los hogares rurales de Jalisco perdieron 0.9 miembros, mientras a nivel nacional sólo 0.8 (véase tabla 1.2).

En la década pasada los hogares de Jalisco perdieron 0.3 miembros, pero entre 2010 y 2017 esta pérdida se incrementó a 0.41 en un contexto de crisis emigratoria;[27] esta reducción del número de integrantes destaca en las poblaciones urbanas con más de cien mil habitantes. Mientras en las poblaciones pequeñas el número de integrantes de los hogares se ha reducido en

[26] Para una discusión detallada de esta temática se sugiere ver Barba (2016a) y Barba (en prensa).

[27] La emigración creció de manera constante hasta 2010, hasta llegar a 5% de la población de esta entidad federativa, tendencia que se interrumpió debido a la crisis económica norteamericana de 2008-2009. Los flujos migratorios mexicanos mantuvieron un ritmo creciente e ininterrumpido, lo que hizo de México el país con mayor emigración del mundo. Su máximo histórico fue alcanzado en 2008 (doce millones cincuenta mil residiendo mayoritariamente en Estados Unidos). Sin embargo, a partir de ese año y hasta diciembre de 2014 se produjo un cambio radical: un saldo nulo migratorio (Canales, 2012). No obstante, de acuerdo con la *Current Population Survey,* a partir de 2015 se produjo una rápida recuperación y para noviembre se había recuperado 70% de la pérdida sufrida en los tres años anteriores.

0.3 miembros, en las poblaciones de más de cien mil habitantes, la mayoría de ellas de carácter metropolitano,[28] alcanzó 0.52 integrantes (véase tabla 1.2). Esto puede ser resultado de una serie de factores concomitantes: la emigración, la menor fecundidad, la fisión de los hogares, la mayor presencia de hogares con jefatura femenina y de personas en hogares no familiares.

Tabla. 1.2. Integrantes de los hogares en México y Jalisco según tamaño de localidad

		Total	Menos de 2 500 habitantes	2 500 a 14 999 habitantes	15 000 a 99 999 habitantes	100 000 y más habitantes
2000	Nacional	4.28	4.7	4.46	4.26	4.06
	Jalisco	4.33	4.5	4.38	4.4	4.25
2010	Nacional	3.93	4.2	4.09	3.96	3.76
	Jalisco	4.01	4.0	3.96	4.06	4.02
2017	Nacional	3.6	3.9	3.8	3.7	3.5
	Jalisco	3.6	3.6	3.7	3.7	3.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010 y de la Encuesta Nacional de Hogares 2017 del INEGI.

Entre 2000 y 2017 el porcentaje de hogares con jefatura femenina se incrementó de 20.8% a 28.7% (véase tabla 1.3); esta tendencia repercute en una mayor vulnerabilidad para las mujeres, quienes en la mayoría de los casos están a cargo de los hogares por abandono masculino y tienen que hacer frente a las responsabilidades domésticas y laborales al mismo tiempo.[29] En México y Jalisco prevalece un fuerte familiarismo en el ámbito del cuidado y tradicionalmente las mujeres están a cargo de las labores reproductivas domésticas, del cuidado de los niños, los enfermos, los discapacitados y los adultos mayores.

[28] Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, El Salto, Tepatitlán de Morelos y Ciudad Guzmán. De estos municipios siete forman parte de zonas metropolitanas.

[29] Quienes con gran frecuencia realizan esfuerzos condenados al fracaso para conciliar sus empleos con labores de cuidado (incluso algunas veces exigidas por programas sociales como Prospera).

Tabla 1.3. Porcentaje de hogares con jefatura femenina en Jalisco				
	2000	2010	2015	2017
Nacional	20.6	24.6	27.6	28.5
Jalisco	20.8	24.6	28	28.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2017, Encuesta Intercensal 2015 y Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010 del INEGI.

La tabla 1.4 muestra que cuando las mujeres no trabajan son las responsables absolutas de los quehaceres domésticos (98%),[30] pero estas responsabilidades no se reducen radicalmente[31] cuando las mujeres trabajan,[32] y en Jalisco la tasa de participación económica[33] de las mujeres se ha mantenido relativamente constante entre 2005 y 2018 en alrededor de 45% o 46% (véase tabla 1.5), lo que significa que casi la mitad de las mujeres participa en el mercado laboral, y en 2018 el 38.7% de la población ocupada (PO) en Jalisco eran mujeres (véase tabla 1.6).

Tabla 1.4. Población no económicamente activa según tipo de actividad en Jalisco (primer trimestre de 2013). Distribución					
	Total[(1)]	Estudiantes	Quehaceres domésticos	Pensionados y jubilados	Con discapacidad
Hombres	28.0	46.4	98.0	75.0	63.7
Mujeres	72.0	53.6	2.0	25.0	36.3

[(1)] 2 166 289 personas integraban en 2013 la población no económicamente activa en Jalisco.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2014.

[30] No se mide el tiempo dedicado al cuidado de otros.

[31] Aunque se atenúan gracias al apoyo de redes familiares y comunitarias.

[32] Las encuestas nacionales de uso del tiempo indican que en términos medios las mujeres dedicaban en 1996 6.54 veces más tiempo a labores domésticas y 4.7 veces más a labores de cuidado de otros que los hombres, para 2002 se había producido una leve mejoría, ya que las mujeres dedicaban 4.8 veces más tiempo a labores domésticas y 3.1 veces más a labores de cuidado de otros que los hombres (Damián, 2014, cuadro A2.11).

[33] Grado de participación de la población en el mercado de trabajo, que es el cociente entre la PEA y la población de 15 años y más multiplicada por cien.

Tabla 1.5. Tasa de participación económica específica en Jalisco según sexo					
	2000[1]	2005**	2010**	2015**	2018**
Hombres	73.2	82.0	81.3	78.0	77.6
Mujeres	33.8	46.3	46.6	46.6	45.6
Total	52.6	63.0	63.1	61.6	61.0

[1] Calculados con datos del Censo de Población y Vivienda 2000.
[2] Calculado con datos de la ENOE del primer trimestre de 2005, 2010, 2015 y 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda 2000 y ENOE 2005, 2010 y 2018 del INEGI.

Tabla 1.6. PO por sexo en Jalisco				
	2005[1]	2010[1]	2015[1]	2018[1]
Hombres	60.8	60.8	60.3	61.3
Mujeres	39.2	39.2	36.3	38.7
Total en números absolutos	2 844 479	3 125 868	3 395 608	3 647 778

[1] Primer trimestre.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2005, 2010, 2015 y 2018.

La vulnerabilidad que enfrentan familias con jefatura femenina es muy importante porque las mujeres suelen obtener trabajos precarios e informales. Entre 2005 y 2015 la tasa de informalidad laboral (TIL) para la población no agropecuaria ha sido consistentemente mayor en el caso de las mujeres que en el de los hombres (véase tabla 1.7).

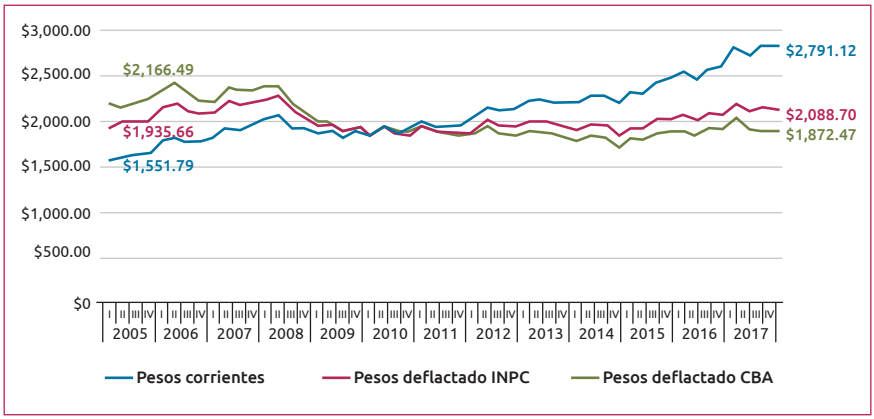
Tabla 1.7. Tasa de informalidad laboral en Jalisco			
	2005[1]	2010[1]	2015[1]
Hombres	51.4	50.8	44.4
Mujeres	59.1	57.0	53.4
Total	54.6	53.4	48.2

[1] Primer trimestre.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2005, 2010, 2015 y 2018.

Esta situación se agrava si consideramos la tendencia constante a la pérdida de poder adquisitivo de las familias en Jalisco. La gráfica 1.4 muestra la tendencia a la pérdida del poder adquisitivo del ingreso laboral per cápita en Jalisco entre 2005 y 2017, particularmente deflactado con el precio de la canasta básica alimentaria (CBA). La tendencia ha sido muy clara: los precios de los alimentos han aumentado y también los de los productos y servicios de la canasta no alimentaria, mientras los salarios se han reducido, lo que se traduce en una pérdida de capacidad familiar para afrontar y adaptarse a acontecimientos adversos.[34]

Esta tendencia ilustra el deterioro de la calidad y las condiciones del empleo en Jalisco, expresada en la reducción del salario de los trabajadores urbanos que incrementa la vulnerabilidad de los hogares y genera estrategias que implican una mayor participación femenina y de los jóvenes en el mercado laboral para compensar esta pérdida de ingresos, con repercusiones negativas claras en las oportunidades escolares de los jóvenes y en las labores de cuidado en los hogares (véase gráfica 1.4).



Gráfica 1.4. Evolución del ingreso laboral per cápita en Jalisco. Pesos corrientes, constantes y deflactados con el precio de la CBA

Fuente: Elaboración propia con base en datos de evolución de ingresos del Coneval.

[34] En 2005, el precio de la CBA (línea mínima de bienestar) urbana era de 712.5 pesos y el valor promedio de la canasta alimentaria más la no alimentaria (línea de bienestar) era de 1 661.60 pesos, mientras el ingreso laboral per cápita, a precios deflactados, ascendió a 2 166.49 pesos. En 2015, el precio de la CBA urbana ascendió a 1 276.1 y el de la canasta alimentaria más la no alimentaria a 2 616.6 pesos, mientras el ingreso laboral per cápita se redujo a 1 872.47 pesos (Coneval, 2018a; SAT, 2018).

Actualmente el Gobierno del Estado de Jalisco (2018) cuenta con el programa "Apoyos y servicios asistenciales a familias en situación vulnerable",[35] cuyo objetivo fundamental es mejorar los ingresos de hogares con jefatura femenina, monoparentales con dependientes menores de edad, en condiciones de vulnerabilidad por ingresos. Sin desdeñar la utilidad de estos apoyos, que son concebidos como mecanismos para impulsar "estrategias de sobrevivencia contra la pobreza", es evidente que son insuficientes para hacer frente a la inestabilidad económica y de cuidado que prevalece en los hogares pobres en Jalisco.

El empleo y la precariedad laboral

En este contexto de la reforma laboral de 2012, cuyos alcances ya hemos presentado, no sorprende que los indicadores sobre el empleo que encontramos en el caso de Jalisco muestren pocos avances. Para empezar, habría que señalar que entre 2010 y 2015 la ocupación en el sector primario ha perdido importancia, y aunque en el sector secundario experimentó un pequeño repunte, fue en el comercio y los servicios donde en 2015 se concentró 63.6% de la PO (véase tabla 1.8).

Tabla 1.8. Distribución porcentual de la PO en Jalisco según sector de actividad

	Sectores				
	Primario[1]	Secundario[2]	Comercio	Servicios[3]	No especificado
PO 2010	8.7	25.7	22.3	42.9	0.4
PO 2013[4]	9.5	25.2	22.5	41.9	0.4
PO 2015[5]	7.6	27.2	21.0	42.6	1.54

[1] Comprende agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza.
[2] Comprende minería, extracción de petróleo y gas, industria manufacturera, electricidad, agua y construcción.
[3] Comprende transporte, gobierno y otros servicios.
[4] Cuarto trimestre.
[5] Segundo trimestre.

Fuente: Elaboración propia con base en Coepo (2011, figura 8.1) y ENOE 2013 y 2014.

[35] Con diversos objetivos: apoyos para adquirir alimentos y enseres domésticos, así como apoyos para proyectos productivos.

La tabla 1.9 muestra la distribución de la PO en Jalisco por niveles de ingreso entre 2010 y 2014; durante ese periodo aproximadamente 5% de la PO no recibió ingresos, casi 10% sólo recibió hasta un salario mínimo (SM), cerca de 22% recibía hasta dos SM y un poco más de 29% recibía hasta tres SM. Esto significa que en 2014 aproximadamente 65.4% de la PO recibía por su trabajo entre cero y tres SM,[36] que son ingresos bajos debido al bajo poder adquisitivo del SM.[37]

Lo anterior implica que en 2014 dos millones ciento sesenta y dos mil jaliscienses ocupados no disponían de una remuneración adecuada por su trabajo, mientras sólo doscientos setenta y un mil recibían más de cinco SM. Estos datos muestran que la baja remuneración es uno de los principales problemas que enfrenta la población de Jalisco en el ámbito del bienestar[38] (véase tabla 1.9).

Tabla 1.9. Porcentajes de nivel de ingreso de la PO[(1)] en Jalisco

Nivel de ingreso	2010[(2)]	2013[(3)]	2014[(4)]
No recibe ingresos	5.6	5.1	4.6
Hasta 1 SM	8.2	9.3	9.6
Más de 1 hasta 2 SM	19.3	21.6	21.8
Más de 2 hasta 3 SM	23.8	27.1	29.4
Más de 3 hasta 5 SM	17.9	19.8	21.1
Más de 5 SM	8.4	8.0	8.2
No especificado	16.7	9.1	5.2

(1) Que en 2014 ascendía a 3 305 736 personas.
(2) Segundo trimestre.
(3) Cuarto trimestre.
(4) Segundo trimestre.

Fuente: Elaboración propia con base en Coepo (2011, tabla 8.1) y ENOE 2013 y 2014.

[36] Este porcentaje muestra un deterioro cada vez mayor de los ingresos de la PO, ya que en 2010 el porcentaje era de 56.9% y en 2013 de 63.1%.

[37] Véase nota 35.

[38] A las bajas remuneraciones se agregan prestaciones inadecuadas en el ámbito de los seguros médicos y los fondos para el retiro, eso genera vulnerabilidad frente a riesgos sociales como las enfermedades, la vejez o los accidentes (Coepo, 2011).

La tabla 1.10, que presenta datos de 2014, muestra que los bajos ingresos se vinculan estrechamente con los niveles de instrucción. El 81.4% de la población con primaria incompleta obtenía cuando mucho tres SM.[39] Las cifras son un poco mejores para la población con primaria completa, pues mientras 74.5 % obtenía tres SM o menos, 20.2% ganaba entre tres y cinco. Esta correlación se confirma claramente en el caso de la población con educación media y superior, ya que sólo 49.5% obtenía tres SM o menos, 28.0% entre tres y cinco y 16.8% más de cinco SM (véase tabla 1.10).

Tabla 1.10. PO por nivel de instrucción y nivel de ingreso en Jalisco (segundo trimestre de 2014)

Nivel de ingreso	Distribución por nivel de ingreso en %			
	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria completa	Media superior y superior
No recibe ingresos	5.2	6.3	4.2	3.3
Hasta 1 SM	21.1	14.5	8.4	3.0
Más de 1 hasta 2 SM	27.1	22.6	23.7	14.9
Más de 2 hasta 3 SM	28.0	31.1	29.5	25.0
Más de 3 hasta 5 SM	12.6	20.2	27.5	28.0
Más de 5 SM	2.1	2.5	4.0	16.8
No especificado	2.9	2.8	2.7	9.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2014.

La mala calidad del empleo en Jalisco se expresa también en la tasa de ocupación en el sector informal.[40] Entre 2005 y 2013 dicha tasa prácticamente no varió y alcanzó alrededor de 27.3% de la PO, aunque su peso fue mayor en el sector terciario donde casi llegó a 30% en 2013 y sobre todo en la industria de la construcción, donde de manera sistemática se mantuvo por encima de 60% (véase tabla 1.11).

[39] Sólo 12.6% obtenía entre tres y cinco SM (véase tabla 1.10).

[40] La tasa de ocupación en el sector informal se refiere a la proporción de la PO que labora en unidades no agropecuarias y se ubican en la informalidad. Operan sin registros contables, funcionan a partir de los recursos del hogar o de la persona que encabeza la actividad, sin que se constituyan como empresas (INEGI, 2017b).

Tabla 1.11. Tasa de ocupación en el sector informal en Jalisco				
	Sector de actividad económica			
	Total	Construcción	Industria manufacturera	Terciario
2005[1]	27.9	69.2	22.8	28.8
2010[1]	27.7	67.3	24.8	27.7
2013[1]	27.3	62.1	23.0	29.4

[1] Primer trimestre.

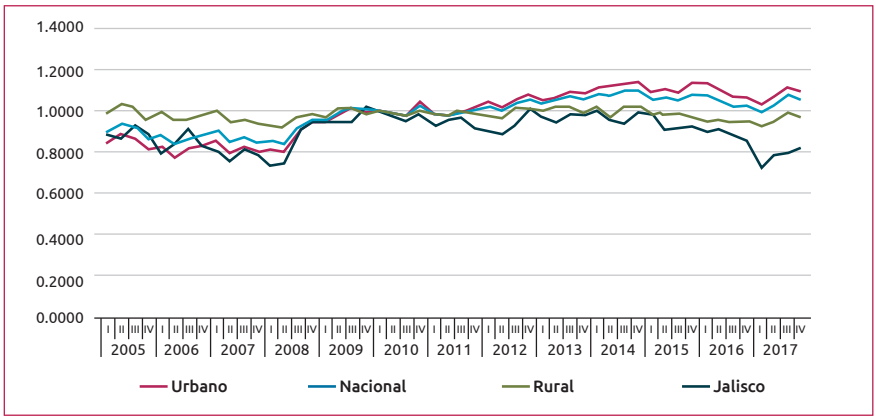
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2014.

Así, uno de los problemas relevantes que estaría restando oportunidades de desarrollo y proyección en el estado de Jalisco se vincula estrechamente con la problemática del deterioro en las condiciones de empleabilidad. La pérdida de calidad de los puestos de trabajo es un factor que afecta las oportunidades de desarrollo en el ámbito educativo y el hogar, principalmente en términos de rezago social y educativo y de la baja escolarización, dimensiones que guardan en su conjunto íntima relación con el problema de la desigualdad de oportunidades para la movilidad social (ocupacional, de clase e ingreso laboral) tanto intrageneracionalmente (cohorte adulta) como intergeneracionalmente (cohorte más joven) (Ricardi, 2017a, 2017b y 2017c).

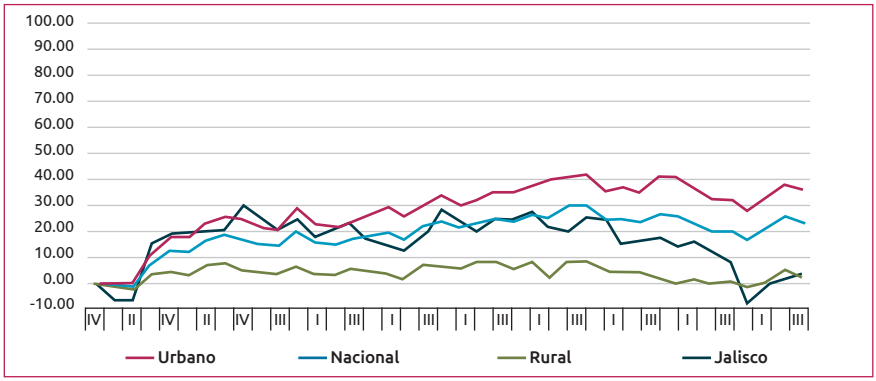
Un indicador muy poderoso para estudiar la pérdida de ingreso laboral como parte del deterioro de las condiciones de empleabilidad, es el índice de tendencia laboral de la pobreza (ITLP) que calcula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Ese índice ofrece información sobre la evolución del cambio en el poder adquisitivo del ingreso proveniente del trabajo en los hogares. Expresa las variaciones en el poder adquisitivo en términos de porcentajes de población con ingresos laborales que no alcanzan para comprar una CBA. Se enfoca en la evolución de una de las dimensiones más relevantes del empleo: el ingreso laboral, cuanto más alto es el valor del ITLP mayor resulta ser la pérdida del poder adquisitivo de este último.

Bajo una perspectiva diacrónica que se extiende desde inicios del presente siglo hasta prácticamente nuestros días, el ITLP en Jalisco muestra una tendencia con variaciones más fuertes que en el conjunto del país, en el medio urbano y principalmente en el rural, donde las oscilaciones tienden a ser relativamente constantes a través del tiempo. En los años del crac económico (2007-2008),

el ITLP se "disparó" en los cuatro hábitats, pero con mayor velocidad y fuerza en el estado de Jalisco, en donde se experimentó una mayor y más rápida pérdida del poder adquisitivo del ingreso[41] (véanse gráficas 1.5 y 1.6).



Gráfica 1.5. Evolución del ITLP Jalisco, nacional, urbano y rural (base primer trimestre de 2005)
Fuente: Elaboración propia con base en datos del ITLP de Coneval (2017).



Gráfica 1.6. Variación porcentual del ITLP Jalisco, nacional, urbano y rural (base cuarto trimestre de 2007)
Fuente: Elaboración propia con base en datos del ITLP de Coneval (2017).

[41] La crisis internacional afectó los niveles de empleo en el sector de exportación de manufacturas y bienes de consumo tanto a nivel nacional como en Jalisco, los cuales explican el comportamiento del ITLP para el periodo con un ingreso laboral que se mantuvo casi invariante entre el tercer trimestre del 2008 hasta el cuarto trimestre de 2011 (véase gráfica 1.5), y mejoró recién a partir del cuarto trimestre de 2012, año en que se recuperó parcialmente y a pesos corrientes el salario.

Lo expuesto se hace más claro y evidente en la comparación de las variaciones porcentuales de los ITLP para Jalisco, el nivel nacional, zonas urbanas y rurales a lo largo del año 2017, fijando el primer trimestre del año como referencia. La tabla 1.12 muestra que para finales de ese año había en Jalisco 13% más de hogares que no podían comprar una canasta respecto a sus inicios. La caída del poder adquisitivo fue cada vez mayor en Jalisco a medida que avanzaba el año, mientras que a nivel nacional, urbano y rural los incrementos fueron más débiles y mostraron una recuperación hacia el cuarto trimestre de 2017, lo que no ocurrió en Jalisco (véase tabla 1.12).

Tabla 1.12. Variación porcentual del ITLP por trimestres (2017)

	I	II	III	IV
Jalisco	100	8.06	10.20	12.83
Nacional	100	2.95	7.36	5.39
Urbano	100	3.36	7.63	6.08
Rural	100	1.18	5.67	3.18

Fuente: Elaboración propia con base en datos del ITLP de Coneval (2017).

Si bien en Jalisco en los últimos cinco años han existido esfuerzos por incrementar sostenidamente el ingreso laboral per cápita (a pesos corrientes), estos han resultado infructuosos para paliar la reducción prolongada del poder adquisitivo real. Una de las posibles explicaciones de esta tendencia reside en la ausencia de indexación de los salarios al crecimiento de la economía,[42] ya que en México el poder adquisitivo de los salarios está condicionado al control de la inflación, lo que ha mostrado ser insuficiente (Ricardi, 2016a).

Por otra parte, la problemática de la informalidad laboral en Jalisco ha afectado con mayor fuerza tanto en el pasado reciente como en la actualidad a las mujeres que participan en la PO. Como se puede observar en la tabla 1.13, en el año 2005 las TIL masculinas, tanto la que incluye (TIL) como la que no (TIL2) a la población agropecuaria, son entre 4.5 y 7.5 puntos porcentuales inferiores a las femeninas, patrón de desigualdad que se reproduce a través del tiempo. En el año 2017, más allá de las mejoras progresivas obser-

[42] Un ejemplo exitoso de indexación salarial al PBI es el de Brasil durante la presidencia de Lula, donde se logró mantener e incrementar el poder adquisitivo real con escasa influencia de la inflación.

vadas a través del tiempo para las tasas TIL y TIL2 de ambos sexos, la brecha o disparidad entre hombres y mujeres en términos de informalidad no sólo no mejoró, sino que se agudizó respecto al año inicial (2005) (véase tabla 1.13).

Tabla 1.13. Porcentajes de la TIL global y no agropecuaria en Jalisco sugún sexo

Año	Tasa de informalidad laboral (TIL)		Tasa de informalidad laboral no agopecuaria (TIL2)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2005	55.74	60.14	51.45	59.08
2010	54.91	58.01	50.83	57.03
2017	48.99	53.73	44.55	53.36

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2015.

La participación de los jóvenes en el empleo informal en Jalisco resulta elevada en comparación con la participación de esta población a escala nacional y en entidades federativas como la Ciudad de México o Nuevo León. Lo es también cuando se compara con el resto de tramos etarios dentro de Jalisco, donde 27% del empleo informal afecta a los jóvenes, 22.6% a adultos de entre 40 y 49 años de edad y tan sólo 12.2% a la población de trabajadores de la tercera edad (véase tabla 1.14). Se constata una mayor participación de los jóvenes adultos (20 a 29 años de edad) en el total de empleo informal con respecto a la de los más jóvenes (15 a 19 años de edad): 18.9% frente a 8.1%. Esta participación de los jóvenes adultos en el empleo informal en Jalisco es también superior a la registrada por los jóvenes adultos en el empleo informal de la Ciudad de México (14.8%), Nuevo León (16%) y a nivel nacional (18.3%).

En términos comparativos se advierte también una mayor participación de los jóvenes adolescentes en el empleo informal en Jalisco: 8.1% frente a 3.5% en la Ciudad de México, 6.3% en Nuevo León y 5.3% a nivel nacional (véase tabla 1.14). Los jóvenes adolescentes reclaman especial atención por ser quienes experimentan la primera inserción laboral que, como se advierte en la tabla 1.15, tiene lugar en una elevada proporción en puestos laborales del empleo informal (35%), pero además porque se trata del tramo etario que muestra niveles bajos de asistencia escolar que en el año 2015 apenas superaba 50%.

Tabla 1.14. Participación en el empleo informal según grupo de edad. Selección de estados y nivel nacional (2018)				
Grupo de edad	Jalisco	Ciudad de México	Nuevo León	Nivel nacional
15-19	8.1	3.5	6.3	5.3
20-29	18.9	14.8	16.0	18.3
30-39	20.1	18.5	19.9	20.4
40-49	22.6	24.6	24.8	23.6
50-59	18.1	23.9	19.0	20.2
60 y más	12.2	14.9	14.1	12.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

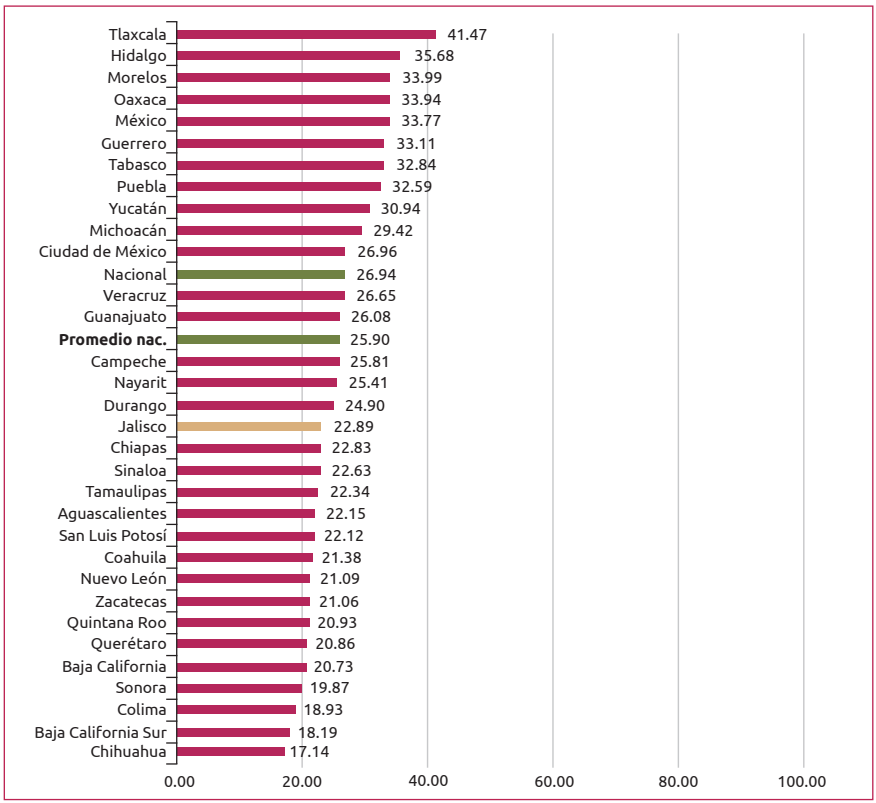
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2015.

Tabla 1.15. Empleo formal e informal según tramo etario en Jalisco (2018)				
Grupo de edad	Empleo formal	Empleo informal	No especifica	Total
15-19	63.6	35.0	1.4	100
20-29	78.4	21.3	0.3	100
30-39	74.9	24.8	0.3	100
40-49	69.5	30.3	0.2	100
50-59	63.7	36.2	0.1	100
60 y más	57.4	42.3	0.3	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2015.

En la comparación entre entidades federativas, la tasa de ocupación en el sector informal en su registro más actual (cuarto trimestre de 2017) posiciona a Jalisco ligeramente por debajo del promedio nacional (Jalisco 22.9%, promedio nacional 25.9%) y lo ubica cerca de los estados que menores tasas registran (Chihuahua, Baja California Sur, Colima, Sonora y Baja California) (véase gráfica 1.7). No obstante, Jalisco no consigue posicionarse entre los primeros cinco estados con niveles más bajos de ocupación en el sector informal, ni tampoco en el grupo de las ocho entidades federativas que "mejor" lo están haciendo, si seguimos la estratificación

por grupos que emplea el INEGI.[43] En Jalisco, la población joven (15-29 años) es la que padece con mayor fuerza la informalidad (27% participa en el sector informal); esto es grave porque en buena medida sus trayectorias laborales están iniciando (OIT, 2012).



Gráfica 1.7. Tasa de ocupación en el sector informal según entidades federativas (cuarto trimestre de 2017)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2015.

Otra de las condiciones de empleabilidad que merece atención es la falta de acceso de los trabajadores remunerados a prestaciones de ley como

[43] Hay que destacar que, en materia de problemáticas del empleo, México registra la tasa más elevada de ocupación informal en la población en edad de trabajar (PET) entre las economías más desarrolladas de América Latina (OIT, 2012).

aguinaldo, temporada vacacional con goce de sueldo y reparto de utilidades. En 2017, en Jalisco uno de cada tres trabajadores remunerados se encontraba afectado por esta condición (véase gráfica 1.8). Si bien el porcentaje de trabajadores remunerados que no acceden a prestaciones de ley es inferior –aunque muy próximo– al promedio nacional y la situación no resulta tan dramática como en los casos de otros estados,[44] Jalisco se ubica en una peor situación de otro grupo de estados (Coahuila, Nuevo León, Chihuahua, Baja California y Tamaulipas) en los que apenas uno de cada cinco trabajadores remunerados se ven afectados por esa falta de acceso (véase gráfica 1.8).

Gráfica 1.8. Porcentaje de trabajadores remunerados sin acceso a prestaciones de ley según entidades federativas (cuarto trimestre de 2017)
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2015.

[44] Michoacán, Oaxaca, Hidalgo, Puebla y Chiapas, donde seis de cada diez trabajadores remunerados se encuentran privados de ese acceso.

Cuando se introduce el concepto de "situaciones mixtas de exclusión social" del ámbito laboral, que hace referencia a que la fuerza laboral experimenta una combinación simultánea de múltiples condiciones de pérdida de calidad del empleo (Ruiz-Tagle, 2001; Ricardi, 2014) y se compara a Jalisco con otras entidades federativas,[45] se advierte que esta entidad no logra ubicarse entre los ocho estados que se encuentran en mejor situación (véase gráfica 1.9).

Gráfica 1.9. Ordenamiento de entidades federativas de la situación más problemática a la menos (suma de lugares ponderados) (cuarto trimestre de 2017)
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE 2015.

[45] A través del promedio de la suma de lugares ponderados ocupados por cada entidad federativa en cinco condiciones de empleabilidad: tasa de condiciones críticas de ocupación (TCCO), tasa de ocupación en el sector informal (TOSI), tasa de desocupación (TD), tasa de subempleo (Tsub) y porcentaje trabajadores remunerados sin acceso a prestaciones de ley.

Los datos que hemos revisado muestran de manera muy clara que las políticas públicas deben buscar la reducción de los niveles de informalidad y precariedad laboral que afectan de manera más aguda a las mujeres; también deben incidir en un aumento de las remuneraciones, ya que las remuneraciones bajas están correlacionadas con la pobreza que enfrentan muchas familias y, como se analizará más adelante, con prestaciones inadecuadas en el ámbito de los seguros médicos y los fondos para el retiro, lo que genera una mayor vulnerabilidad frente a riesgos sociales como las enfermedades, la vejez o los accidentes. Por otra parte, estas políticas deben considerar intervenir de manera particular en el ámbito educativo, puesto que la desigualdad en la distribución del ingreso depende en buena medida de los niveles de instrucción alcanzados. Finalmente, el énfasis de estas políticas debe también ponerse en el sector servicios, ya que es ahí donde más empleos se generan, pero muchos de ellos son de baja calidad, considerando que aproximadamente 30% de estas ocupaciones son informales.

Acceso al sistema de salud

Los datos actuales de acceso a la salud en Jalisco son muy semejantes a los que caracterizan al conjunto del país y presentaron una mejoría constante entre 2000 y 2015. En 2000 la situación era muy deficiente tanto a escala nacional como en Jalisco: en el primer caso 57.0% de la población carecía de derechohabiencia a servicios de salud y en el segundo la situación no era mucho mejor, ya que 53.8% se encontraba en la misma situación (véase tabla 1.16).

Para 2010 se produjo una notable disminución a escala nacional, que alcanzó 23.2 puntos porcentuales, mientras en Jalisco la reducción fue sólo de 19.3 puntos porcentuales. Las mejoras se acentuaron de manera notable en 2015, ya que la población sin derechohabiencia a estos servicios se redujo a 17.3% a escala nacional y a 18.8% en Jalisco; en el primer caso en sólo cinco años hubo una reducción de 16.5 puntos porcentuales y en el segundo de 15.7 puntos porcentuales (véase tabla 1.16).

Tabla 1.16. Porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud en México y Jalisco				
	2000	2005	2010	2015
Nacional	57.0	49.8	33.8	17.3
Jalisco	53.8	44.8	34.5	18.8
Lugar de Jalisco en el contexto nacional	23	23	25	27

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010, Conteo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Intercensal 2015.

En 2010 la población sin acceso a servicios de salud en Jalisco superaba los dos millones y medio de personas y para 2015 se había reducido en más de un millón de individuos (a 1 477 181)[46] (véase tabla 1.17). Ese año más de 80% de la población contaba con afiliación a servicios de salud (véase tabla 1.18). Esta tendencia muestra que en materia de salud el gran reto en Jalisco no es sólo incrementar la cobertura, sino lograr una cobertura universal.

Tabla 1.17. Población total según derechohabiencia en Jalisco		
	2010	2015
Población total	7 350 682	7 844 830
Con derechohabiencia	4 709 272	6 336 269
Sin derechohabiencia	2 536 651	1 477 181
No especificado	104 759	31 379

Fuente: INEGI (2010 y 2016).

Tabla 1.18. Porcentaje de la población total con y sin afiliación a servicios de salud en Jalisco		
	2010	2015
Con afiliación	64.1	81.2
Sin afiliación	35.9	18.8

Fuente: INEGI (2010 y 2016).

[46] Sin embargo, en términos absolutos la cifra no es menor, pues casi un millón quinientas mil personas enfrentan este rezago (véase tabla 1.17).

Sin embargo, la expansión de la cobertura encubre dos tendencias encontradas. Por una parte, el dato más relevante es sin duda el crecimiento de la población afiliada al SP, que en Jalisco pasó de 26.1% en 2010 a 40.8% en 2015, lo que implica un crecimiento de 14.7 puntos porcentuales en cinco años. Por otra, en Jalisco la afiliación a los dos más grandes sistemas de seguridad social del país, el IMSS y el ISSSTE, se redujo entre 2010 y 2015 en 12.4 puntos porcentuales, pasando de 68.1% de la población afiliada a servicios de salud a sólo 55.7%[47] (véase tabla 1.19).

Tabla 1.19. Distribución porcentual de la afiliación en salud en Jalisco

	2010	2015
IMSS	63.7	52.3
Seguro Popular	26.1	40.8
ISSSTE e ISSSTE estatal	4.4	3.4
Privado	3.9	3.7
Otra institución	1.5	1.6
Pemex, Defensa, Marina	0.4	0.5

Fuente: INEGI (2010 y 2016).

Esta tendencia marca un punto de inflexión muy significativo: se ha incrementado el acceso a los servicios de salud, pero claramente se tiende a reducir su calidad, ya que el SP ofrece un paquete básico de salud muy inferior al que garantizan los sistemas de seguridad social ligados al empleo. Al SP se accede a través de un aseguramiento público y voluntario,[48] diseñado para personas de bajos recursos que no cuentan con empleo formal o que trabajan por cuenta propia y que no son derechohabientes de ninguna institución de seguridad social (CNPSS, 2011). El SP no ofrece la misma cobertura de riesgos que las otras instituciones de seguridad social, ya que sólo cubre 13% de los diagnósticos incluidos por el resto de las ins-

[47] Cifra menor incluso a la afiliación al IMSS en 2010, que llegaba a 63.7% de los afiliados (véase tabla 1.19).

[48] EL SP es contributivo, excepto para los situados en los primeros dos deciles de ingreso.

tituciones de seguridad social, lo que implica claramente desigualdad en el acceso a la salud (Barba y Valencia, 2013, p. 61).

Esta tendencia a la inclusión masiva de nuevos de nuevos derechohabientes de los servicios de salud, pero con un estatus inferior de ciudadanía, se agrega a la gran estratificación que prevalece en el conjunto del sistema de salud en Jalisco, en términos de estatus, derechos y calidad de los servicios. Si utilizamos datos de 2015, podemos apreciar que del total de las personas que contaban con acceso a servicios de salud 52.3% estaba afiliada al IMSS, 40.8% al SP, 3.9% a otros sistemas contributivos ligados al empleo, aproximadamente 3.7% contaba con algún seguro médico privado y el resto estaba afiliado a alguna otra institución (véase tabla 1.18).

Acceso al sistema educativo

De la educación y el avance que este ámbito experimenta depende buena parte del bienestar y desarrollo en Jalisco, dado que es uno de los mecanismos más eficientes para que los ciudadanos puedan hacer valer sus garantías y derechos individuales, mejorar los niveles de pobreza, calidad de vida y salud y alcanzar una mayor igualdad de género. Se seleccionan en este apartado una serie de indicadores estratégicos (asistencia escolar, analfabetismo y rezago educativo) en educación que permiten conocer la realidad educativa del estado, con la finalidad de proponer la generación y mejora de las políticas, programas y acciones públicas y de gobierno en materia de desarrollo educativo.

La actualización de los datos con base en la información disponible para el año 2015, informa de una cobertura en educación en Jalisco que se expande en todos los niveles respecto tanto al año 2000 como a 2010. Tres por ciento más de personas en edad escolar (5-24 años) asistió a la escuela en el 2015 respecto al 2010 y 7.3% respecto a 2000 (véase tabla 1.20). Se trata de un panorama favorable con grados próximos a la universalización en el último nivel de educación preescolar (grupo etario 5 años) y primario (grupos 6-12 años). No obstante, si consideramos que la meta de educación obligatoria en territorio nacional a la que se aspira es de quince

años de escolarización[49] –umbral definido desde preescolar hasta media superior–, aún resta esfuerzos institucionales por hacer para alcanzar niveles próximos a la universalización de la cobertura en los grupos etarios de 13-15 y 16-19 en Jalisco.

Jalisco ha avanzado en cuanto a la asistencia escolar del grupo de edad de 16-19 en 2015 respecto 2010, año en que no superaba 50%. No obstante, siguen siendo necesarios, a la par con la inversión en infraestructura educativa, mejores esfuerzos en el combate a la deserción educativa en los niveles preparatorios de bachillerato y técnico-profesional.

Introducida la diferenciación por género, si bien han existido avances destacables en la ampliación de la cobertura para ambos géneros en el nivel educativo superior a través del tiempo, puede observarse que entre los hombres del grupo de edad 20-24 es mayor la asistencia escolar al nivel superior, según datos de 2015 (pero también en 2000 y 2010), que entre las mujeres del mismo grupo de edad y a lo largo de los tres años considerados (2000, 2010 y 2015) (véase tabla 1.20).

[49] Hasta 1982 el nivel obligatorio de escolaridad era el de primaria completa (seis grados educativos), luego ese año el nivel obligatorio fue el de tercer año de secundaria (nueve grados educativos). En el año 2011, el Congreso Nacional aprobó la reforma constitucional y el umbral de escolarización obligatoria quedó definido hasta educación media superior (doce grados educativos). En la actualidad, la educación obligatoria se expande a los quince años de educación en un umbral de escolarización que comprende preescolar, primaria, secundaria y media superior (quince grados educativos).

Tabla 1.20. Población entre 5 y 24 años según asistencia escolar en Jalisco												
	Población total			Porcentaje que asiste a la escuela								
				Total			Hombres			Mujeres		
	2000	2010	2015	2000	2010	2015	2000	2010	2015	2000	2010	2015
Total 5-24 años	2 692 359	2 825 559	2 899 865	62.34	66.81	69.64	63.42	66.75	-	61.29	66.88	-
5 años	144 488	142 467	147 099	80.47	90.49	94.58	80.20	90.25	94.54	80.75	90.74	94.63
6-8 años	433 104	437 263	440 043	94.57	95.90	97.47	94.44	95.72	97.30	94.69	96.10	97.65
9-10 años	286 861	298 790	291 902	95.84	96.54	97.55	95.64	96.26	97.46	96.04	96.84	97.64
11-12 años	282 571	285 438	294 597	92.85	95.80	96.43	92.86	95.29	96.21	92.83	96.31	96.64
13-15 años	423 448	422 434	449 433	72.19	83.31	86.77	72.21	81.95	85.53	72.18	84.70	88.02
16-19 años	532 181	570 079	567 266	38.27	48.15	54.22	38.04	46.80	53.37	38.48	49.52	55.08
20-24 años	589 706	669 088	709 525	17.98	22.60	26.09	19.14	23.39	27.11	16.97	21.84	25.07

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Políticas sociales de desfamiliarización del cuidado de personas dependientes, actividad que como ya se señaló recae principalmente sobre las figuras femeninas en el hogar, y la promoción de políticas de paridad y corresponsabilidad en las tareas y cuidados domésticos que contribuyan a la instalación de nuevas formas de división social del trabajo familiar, constituyen alternativas de mediano y largo plazo para alcanzar una nivelación de género en la cobertura educativa a nivel superior.

La cobertura educativa forma parte del corpus de dimensiones sustantivas a tener en cuenta en el diagnóstico y evaluación educativa en el estado de Jalisco. En los hechos forma parte de un indicador más amplio que puede emplearse para capturar el déficit en educación en términos de carencia o privación que es empleado en medidas oficiales, como es la de la pobreza multidimensional relevada por el Coneval: el rezago educativo. Éste ha disminuido progresivamente en Jalisco desde el ocaso del modelo ISI hasta nuestro tiempo. La expansión educativa experimentada en México en la década de 1980 redujo el rezago educativo en 26 puntos porcentuales en apenas veinte años (de 88% en 1970 a 62.1% en 1990) (véase tabla 1.21).

En la fase de reformas y crisis de las reformas neoliberales, el rezago educativo sigue registrando una reducción significativa en el estado. No obstante, los problemas de logro educativo a nivel secundario persisten en Jalisco, siendo apenas a inicios del año 2000 en que se revirtió la tendencia creciente en el porcentaje de su población de 15 y más años que no ha completado su educación secundaria, y fue a partir del año 2010 que el decrecimiento de ésta comenzó a destacar por su intensidad (véase tabla 1.21).

Tabla 1.21. Población de 15 años o más con rezago educativo en Jalisco

Año	Población de 15 años y más	Analfabetas	%	Sin primaria terminada	%	Sin secundaria terminada	%	Rezago educativo total	%
1970	1 762 156	370 466	21.0	863 201	49.0	317 475	18.0	1 551 142	88.0
1980	2 434 409	322 549	13.2	690 793	28.4	600 119	24.7	1 613 461	66.3
1990	3 207 598	284 876	8.9	836 463	26.1	870 026	27.1	1 991 365	62.1
2000	4 112 397	265 190	6.4	819 039	19.9	1 102 401	26.8	2 186 630	53.1

Tabla 1.21. Población de 15 años o más con rezago educativo en Jalisco

Año	Población de 15 años y más	Analfabetas	%	Sin primaria terminada	%	Sin secundaria terminada	%	Rezago educativo total	%
2010	5 127 597	223 751	4.4	691 812	13.5	1 180 085	23.0	2 095 648	40.9
2015	5 657 534	199 398	3.5	640 454	11.3	1 171 859	20.7	2 011 711	35.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Censos de Población y Vivienda 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010, Encuesta Intercensal 2015 y estadísticas del Sistema Educativo Nacional-SEP.

El monitoreo de la evolución y los hábitats en que se presenta el rezago educativo en la población de 15 años es central para las agendas de políticas educativas y sociales de Jalisco. Quienes atraviesan la condición de rezago educativo experimentan una desigualdad de condiciones frente a quienes, perteneciendo a la misma generación o cohorte de nacimiento, no se ven afectados por una educación básica inconclusa. El rezago educativo de la presente generación influye sobre las oportunidades y logros educativos de la generación de sus hijos/as al verse afectadas las capacidades educativas de la primera (herencia de *handicaps* e inmovilidad educativa) (Ricardi, 2016a y 2018).

Además, el rezago educativo amplía el riesgo de experimentar futuras situaciones de exclusión social del mercado laboral como resultado de una exclusión educativa previa, de déficits en el desarrollo social, familiar y personal que ésta implica y de la falta de prolongación en el aprendizaje y escolarización en una "era de la información" (Castells, 1999), que exige el desarrollo de destrezas técnicas, tecnológicas, habilidades cognitivas de abstracción, aptitudes proactivas, polivalencia funcional y una educación continua a lo largo de la vida[50] (Ricardi, 2014).

En este contexto, en 2015 a pesar de que la mayoría de la población de 15 años de edad y más era mayoritariamente urbana en Jalisco (87%) (véase tabla 1.22), las desventajas y carencias que la población rural enfrenta son mayores en los tres de rubros que componen el rezago social: analfabetismo y primaria o secundaria incompleta.

[50] En conjunto conforman un requisito de capital humano ineludible para hacer frente a las transformaciones en las estructuras ocupacionales y alcanzar una inserción laboral de calidad bajo condiciones "dignas" de empleabilidad.

Tabla 1.22. Población de 15 años o más con rezago educativo por ámbito urbano-rural en Jalisco (2015)

	Población de 15 años o más	%	Analfabetas	%	Sin primaria terminada	%	Sin secundaria terminada	%	Regazo educativo total	%
Total	5 657 534	72.1	199 398	3.5	641 186	11.3	1 196 719	21.2	037 303	36.0
Urbana	4 921 332	87.0	141 408	2.9	488 397	9.9	1 001 460	20.3	631 265	33.1
Rural	736 202	13.0	57 990	7.9	152 789	20.8	195 259	26.5	406 038	55.2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Intercensal 2015 y estadísticas del Sistema Educativo Nacional-SEP.

El acceso a la seguridad social y a la protección para las personas de la tercera edad

A medida que la población de la sociedad envejece, se torna prioritaria la definición generacional del gasto social, porque el gasto específico en pensiones y salud (gasto de seguridad social) se puede disparar hasta llegar a porcentajes tan altos que reduzca sensiblemente o no dejen un margen suficiente para el gasto en otros servicios que involucran otro tipo de población (mujeres y niños, por ejemplo). Además, puede ocurrir que incluso con dicho gasto no se logre una cobertura idónea ante los riesgos de la población adulta mayor (Cepal, 2010).

En México en el periodo 1998-2015 eso es precisamente lo que ha estado ocurriendo, el gasto en educación como porcentaje del PBI creció apenas 21%, mientras que el de salud y protección social (pensiones) se duplicó y superó en conjunto al de educación, que hasta 1998 había sido mayor (véase tabla 1.23).

La seguridad social se inscribe en México en un nuevo contexto institucional que incluye la privatización de los principales sistemas de pensiones, a través de la creación de cuentas de capitalización individual y de administradoras privadas de fondos previsionales (Afore y Pensionisste), así como la aparición de diversos programas de pensiones no contributivas locales instaurados a partir de 2003 y de un programa federal con las mismas características: el Programa de Atención a los Adultos Mayores

de 70 años y más, creado en 2007 ("70 y más"), posteriormente denominado "65 y más"[51].

En lo que concierne a las reformas de los principales sistemas de pensiones (ISSSTE e IMSS), que significaron la transferencia del manejo de las pensiones a manos privadas, se puede afirmar que no han supuesto un avance sustantivo en la cobertura de las pensiones contributivas, ya que las carencias por acceso a la seguridad social disminuyeron tan sólo 4.1 puntos porcentuales entre 2010 y 2015 a nivel nacional (de 60.7% a 56.6%) (véase tabla 1.23).

Tabla 1.23. Gasto social según funciones como porcentaje del PBI

	1998	2010	2015
Educación	3.4	3.9	4.1
Protección social	1.8	3.0	3.5
Salud	0.7	1.6	1.8

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cepal (2015).

En Jalisco, para el mismo periodo 2010-2015 la disminución fue ligeramente mayor: 6.3 puntos porcentuales, pero la carencia de acceso a la seguridad social continuó siendo muy grande (55.4% a 49.1%). Aunque en 2015 esta carencia fue menor en Jalisco que a nivel nacional (56.6% nivel nacional y 49.1% en Jalisco), la situación de Jalisco fue inferior a la que presenta otras entidades comparables, como la Ciudad de México (45.2%) y mucho peor que lo observado en Nuevo León donde el porcentaje de población con carencia de acceso a la seguridad social fue apenas de 30.9% (véase tabla 1.24).

Tabla 1.24. Carencia por acceso a la seguridad social, selección de entidades federativas

	2010	2012	2014	2015
Jalisco	55.4%	53.5%	49.6%	49.1%
Ciudad de México	52.4%	52.5%	46.3%	45.2%

[51] Pueden acceder al programa "65 y más" las personas de 65 años en adelante, quienes deben ser mexicanos por nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en el país y no recibir una pensión mayor a 1 092.00 pesos mensuales. Si se accede a esta pensión, se debe renunciar al Apoyo para Adultos Mayores del Programa Prospera (Sedesol, 2013).

Tabla 1.24. Carencia por acceso a la seguridad social, selección de entidades federativas				
	2010	2012	2014	2015
Nuevo León	37.2%	37%	33.4%	30.9%
Nacional	60.7%	61.2%	58.5%	56.6%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Coneval (2015).

Por otra parte, es claro que estas reformas no han contribuido a reducir la elevada estratificación que caracteriza este ámbito, donde hay una multitud de sistemas disgregados en fondos especiales, cada uno de ellos con distintos beneficios y algunos privilegios extremos (Valencia, Foust y Tetreault, 2012).

En lo inmediato en Jalisco, el problema a resolver es continuar sosteniendo los programas de transferencias públicas monetarias a los adultos mayores que se encuentran fuera del mercado laboral, en un contexto de tasas elevadas de participación laboral femenina y de políticas orientadas hacia la inversión en capital humano de la generación más joven (Cepal, 2010).

El Gobierno de Jalisco y el Gobierno federal han dado pasos importantes en el ámbito de la afiliación a los servicios de salud. Para el año 2015, la población de adultos mayores (65 años y más) junto con la de infantes de 0 a 4 años eran las que presentaban menores porcentajes de desafiliación a servicios de salud, como resultado de la expansión del SP y del SMNG[52] (véase tabla 1.25). Sin embargo, no ocurre lo mismo en el caso de instituciones de seguridad social que ofrecen servicios más amplios de protección salarial ante riesgos específicos (invalidez, embarazo e incapacidad) y pensiones de retiro, viudez o vejez.

Tabla 1.25. Derechohabiencia por tramos de edad en Jalisco						
	2010			2015		
	Afiliados	No afiliados	No especificado	Afiliados	No afiliados	No especificado
0-4	69.5	30.1	0.4	83.3	14.9	1.8
5-9	66.9	32.8	0.3	83.7	16.0	0.3
10-14	65.9	33.8	0.3	82.5	17.2	0.3

[52] Establecido en 2006.

Tabla 1.25. Derechohabiencia por tramos de edad en Jalisco						
	2010			2015		
	Afiliados	No afiliados	No especificado	Afiliados	No afiliados	No especificado
15-19	57.0	42.7	0.3	75.8	23.9	0.3
20-24	56.3	43.3	0.4	74.3	25.4	0.3
25-29	63.2	36.5	0.3	78.3	21.4	0.3
30-34	66.2	33.5	0.3	80.8	19.0	0.2
35-39	66.3	33.5	0.2	81.8	17.9	0.3
40-44	65.0	34.7	0.3	80.6	19.1	0.3
45-49	64.8	34.9	0.3	80.2	19.6	0.2
50-54	65.3	34.5	0.2	80.9	18.7	0.4
55-59	67.5	32.3	0.2	81.6	18.1	0.3
60-64	70.9	28.9	0.2	84.4	15.3	0.3
65-69	72.7	27.1	0.2	86.7	13.1	0.2
70-74	72.5	27.3	0.2	86.8	13.0	0.2
75 y más	68.9	30.8	0.3	84.6	15.1	0.3

Fuente: INEGI (2010 y 2016).

Cuando se compara la derechohabiencia por tramo de edad entre afiliados a servicios contributivos de salud (ISSSTE, ISSSTE estatal, Pemex, Defensa y Marina) que ofrecen una protección amplia, asociada a lo laboral[53] con los servicios de salud no contributivos, se observa que el aumento en los porcentajes de población afiliada entre 2010 y 2015 ocurrió gracias a la expansión del pilar no contributivo de la seguridad social, limitado a servicios básicos de salud, fundamentalmente ofrecido por el SP (véase tabla 1.26).

Un avance importante en Jalisco fue la creación en 2013 del Programa Atención a los Adultos Mayores, coordinado por la Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Gobierno de Jalisco, dirigido a población adulta mayor de 65 años o más, que no recibe ingresos por concepto de

[53] Protección del ingreso, pensiones para la vejez, retiro, invalidez, entre otras.

jubilación o pensión de tipo contributivo. Cuando el programa arrancó el apoyo establecido fue muy bajo, pues ascendía a 525.00 pesos mensuales pagados trimestralmente, pero en 2018 el apoyo mensual creció considerablemente hasta alcanzar la cifra de 1 200.00 pesos mensuales (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013).

Dicho programa de Jalisco ofrece mejores condiciones que las del programa federal "65 y más", cuya pensión consiste en apoyos económicos de 580.00 pesos mensuales con entregas bimestrales, apoyos para pago de marcha por una sola ocasión por un monto de 1 160.00 pesos, apoyos para el acceso a servicios y productos financieros hasta por 300.00 pesos por año y un apoyo para el mantenimiento y administración de cuentas bancarias hasta por 85.00 pesos por año (Sedesol, 2013).

Sin embargo, los apoyos de ese programa jalisciense se ofrecen hasta donde lo permite la disponibilidad presupuestal, por ello en 2018 sólo se apoyaron a 30 290 beneficiarios, aproximadamente 13% de su población objetivo, lo que plantea un reto importante para el futuro inmediato (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013; IIEG, 2018) (véase tabla 1.26).

Tabla 1.26. Derechohabiencia, afiliados a servicios contributivos, no contributivos y privada según tramos de edad en Jalisco

	2010			2015		
	Contributiva[1]	No contributiva[2]	Institución privada	Contributiva[1]	No contributiva[2]	Institución privada
0-4	59.5	37.5	3.0	46.8	50.3	2.9
5-9	64.6	32.1	3.3	48.9	48.3	2.8
10-14	64.9	31.7	3.4	50.6	46.6	2.8
15-19	65.5	30.4	4.1	50.6	46.0	3.4
20-24	72.6	22.9	4.5	56.5	39.0	4.5
25-29	74.5	21.3	4.2	59.0	36.5	4.5
30-34	73.1	22.5	4.4	59.9	35.8	4.3
35-39	72.6	22.6	4.8	58.4	37.3	4.3
40-44	72.8	22.2	5.0	58.6	36.9	4.5
45-49	74.0	21.0	5.0	58.2	37.2	4.6

Tabla 1.26. Derechohabiencia, afiliados a servicios contributivos, no contributivos y privada según tramos de edad en Jalisco

	2010			2015		
	Contributiva[1]	No contributiva[2]	Institución privada	Contributiva[1]	No contributiva[2]	Institución privada
50-54	74.9	20.5	4.6	59.5	36.3	4.2
55-59	75.3	20.6	4.1	61.0	35.1	3.9
60-64	75.8	20.5	3.7	63.3	32.9	3.8
65-69	74.0	23.0	3.0	63.0	33.8	3.2
70-74	71.3	26.2	2.5	61.7	35.4	2.9
75 y más	70.1	27.4	2.5	58.1	38.9	3.0

[1] Refiere a derechohabiencia de servicios de salud del IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal, Pemex, Defensa o Marina.
[2] Refiere a derechohabiencia de servicios exclusivamente de salud del SP.

Fuente: INEGI (2010 y 2016).

Un problema de mayor calado en este ámbito inmiscuye a la generación más joven, ya que ésta, tras la reforma de 1997 que dio lugar al sistema Afore de administración de fondos individuales de ahorro, enfrenta la rigidización de los requisitos –ahora más difíciles y estrictos de cumplir–[54] necesarios para acceder a una pensión de retiro o vejez, en un marco agravado por las altas TIL que caracterizan al país y de participación juvenil en el empleo informal que caracterizan al estado de Jalisco (Consar, 2017).

Este informe presenta estadísticas sobre la incidencia del sector informal sobre el empleo juvenil y de la participación juvenil en el empleo informal. El cambio cualitativo más relevante registrado es la precarización de los regímenes de contratación laboral que ha intensificado la inestabilidad laboral con base en nuevas, y no tan nuevas, modalidades contractuales, lo cual traza un panorama poco alentador en el que millones de jóvenes no contarán en el futuro con acceso a una pensión.

En este escenario se plantea un problema para un futuro cercano: si se alcanzará el relevamiento intergeneracional de cotizantes suficiente como

[54] En el sistema anterior se requerían quinientas semanas de cotización, es decir, casi diez años; en el actual deben cumplirse mil doscientos cincuenta, el equivalente a casi veinticinco años.

para mantener eficazmente el funcionamiento del sistema de pensiones contributivas de la población adulta mayor. En el mediano plazo el problema es mayor, pues la Consar ha estimado que bajo el sistema Afore la densidad de cotización promedio es 42.9% y ha encontrado menores densidades de cotización en los siguientes casos: las mujeres, los asalariados de mayor edad, los trabajadores de más bajos ingresos y aquellos que se insertaron tardíamente en el mercado laboral (Consar, 2017).

Estas estimaciones manifiestan la urgencia de nuevas reformas para robustecer el sistema, sobre todo porque la cotización promedio actual dista mucho del casi 63% de densidad de cotización necesario para acceder a una pensión para un trabajador promedio con trayectoria laboral de cuarenta años y veinticinco de cotización, lo que supone que en un futuro casi 70% de cotizantes no accederá a una pensión.

La pobreza y el acceso a la seguridad alimentaria

En esta sección se utiliza información procesada por el Coneval a partir de los datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCSE) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del INEGI. El último año considerado en el análisis general de la pobreza en Jalisco es 2014, porque en 2015 el MCSE sufrió modificaciones que interrumpieron la evolución histórica de las mediciones de pobreza que el Coneval había presentado desde 2008.[55]

La medición multidimensional de la pobreza evalúa carencias sociales de la población, además de los ingresos, en seis rubros: calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo, acceso a servicios de salud, a la seguridad social y a la alimentación y carencia de los servicios básicos de la vivienda. Se consideran tres tipos de situaciones: la pobreza, la pobreza moderada y

[55] Que resultaron en datos poco creíbles presentados por MCS en 2015 y la ENIGH 2016, que reportaron que las familias más pobres del país tuvieron un ingreso 30% superior al de 2014 en términos reales. Esto generó una controversia entre el Coneval y el INEGI que se resolvió a través de una nueva presentación de resultados para la ENIGH 2016 a través de un modelo estadístico elaborado para intentar hacer compatibles y comparables la ENIGH 2014 y la 2016 (Damián, 2017). Esta estrategia ha sido muy criticada, por ello hemos decidido utilizar los datos de 2014 que son mucho más confiables.

la pobreza extrema; la pobreza se refiere a la situación que enfrentan personas que tienen cuando menos una carencia social de las seis posibles y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (que corresponden a la línea del bienestar);[56] la moderada corresponde a la situación que enfrentan personas que siendo pobres no son pobres extremos;[57] y la extrema corresponde a la situación que enfrentan personas que tienen tres o más carencias y además se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo[58] (que corresponde al costo de la canasta alimentaria) (Coneval 2018a, 2018b y 2018c).

La tabla 1.27 muestra que en Jalisco entre 2010 y 2014 la población en situación de pobreza multidimensional se redujo de 37% en 2010 a 35.4% en 2014, tras un repunte en 2012 que llegó a 39.8% resultado del estancamiento de la economía mexicana. La explicación de la reducción de la pobreza multidimensional es que, de manera consistente aunque moderada, en 2012 y 2014 se redujeron las carencias sociales en cinco de los ámbitos ya mencionados[59] (véase gráfica 1.10) y que entre 2010 y 2014 el porcentaje de personas con al menos una carencia se redujo de 70.7% a 65.0% y el de personas con al menos tres carencias sociales se redujo de 20.3% a 12.3% (véase gráfica 1.11).

[56] La línea de bienestar corresponde al valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos, entre ellos: alimentos, transporte público, limpieza y cuidado de la casa, cuidados personales, educación, cultura y recreación, comunicaciones y servicios para vehículos, vivienda y servicios de conservación, prendas de vestir, calzado y accesorios, utensilios domésticos, etc. (Coneval, 2018b).

[57] La incidencia de la pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la población en pobreza extrema (Coneval, 2018c).

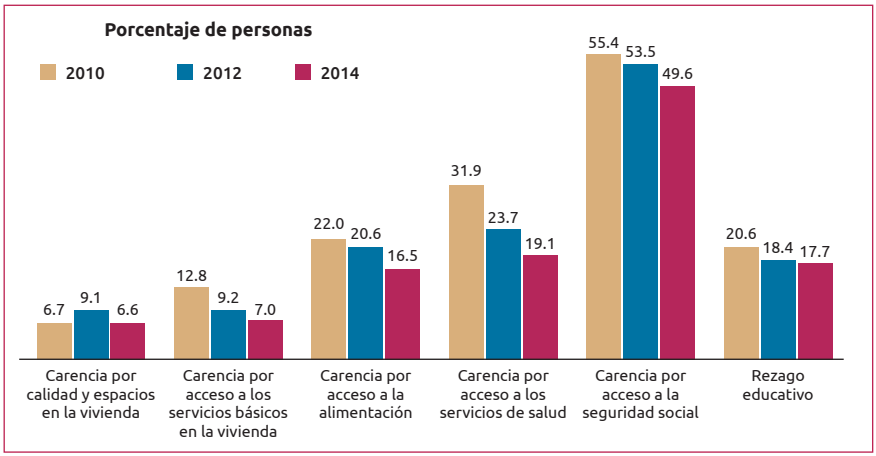
[58] Ver nota 35. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para una vida sana (Coneval, 2018c).

[59] La excepción fue en el ámbito de la carencia por calidad y espacios de la vivienda que en 2010 afectaba a 6.7% de la población, en 2012 repuntó a 9.1%, para estabilizarse en 2014 regresando al punto de partida (6.6%) (véase gráfica 1.10).

Tabla 1.27. Porcentaje y número de personas en situación de pobreza o vulnerables por carencias sociales en Jalisco

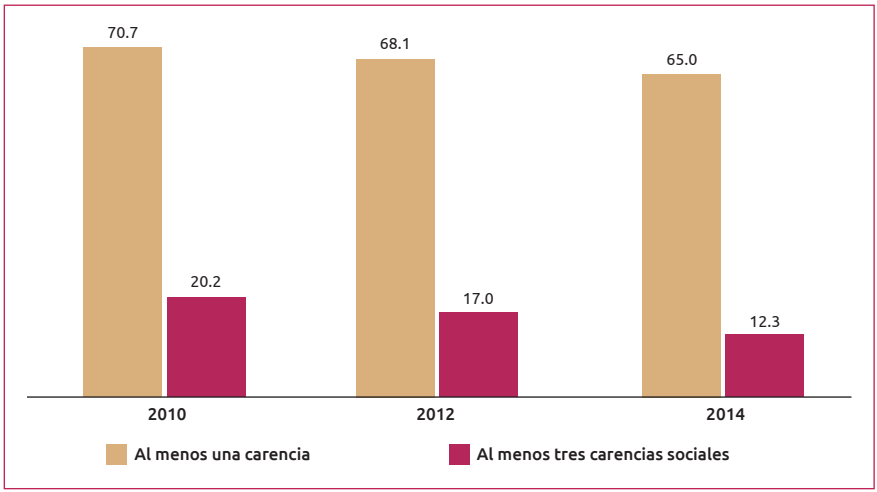
	Porcentaje			Número de personas		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza						
Población en pobreza	37.0	39.8	35.4	2 766.7	3 051.0	2 780.2
Población en pobreza moderada	31.8	34.0	32.1	2 374.3	2 604.8	2 527.0
Población en pobreza extrema	5.3	5.8	3.2	392.4	446.2	253.2
Vulnerabilidad						
Vulnerables por carencias sociales	33.7	28.3	29.6	2 516.0	2 171.1	2 328.5
Vulnerables por ingresos	6.2	8.1	7.9	466.0	619.6	619.6
No pobres y no vulnerables	23.0	23.8	27.1	1 718.8	1 824.2	2 132.5

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en la ENIGH 2010, 2012 y 2014.



Gráfica 1.10. Porcentaje de población por tipo de carencia de la pobreza multidimensional en Jalisco

Fuente: Consejo Estatal de Población con base en los resultados de la pobreza multidimensional 2012- 2014 del Coneval.

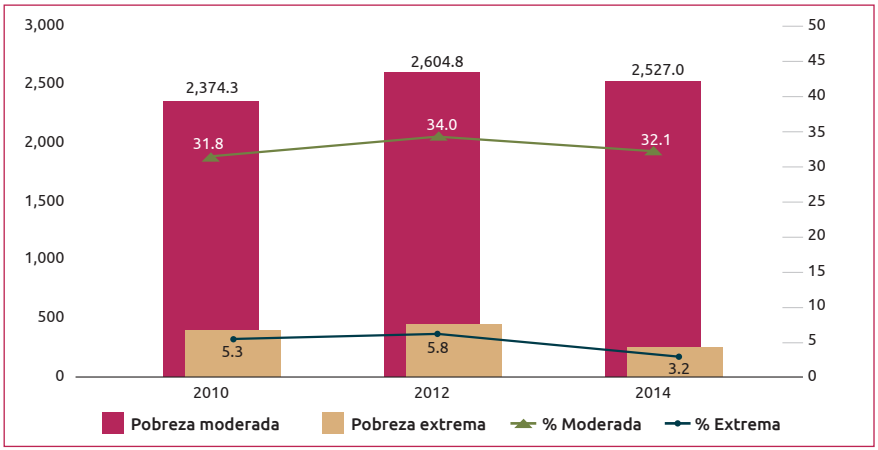


Gráfica 1.11. Porcentaje de población según tipo de carencia de la pobreza multidimensional en Jalisco

Fuente: Consejo Estatal de Población con base en los resultados de la pobreza multidimensional 2012- 2014 del Coneval.

Sin duda, los programas diseñados para incluir a los pobres en los sistemas de protección social, como Prospera, el SP, "70 y más" y el Programa Atención a los Adultos Mayores han contribuido a la reducción moderada de la pobreza multidimensional en Jalisco. Sin embargo, en términos absolutos el número de pobres creció de dos millones setecientos setenta mil a dos millones setecientos ochenta mil entre 2010 y 2014 (véase tabla 1.27).

La pobreza moderada tuvo un comportamiento distinto en ese mismo periodo, ya que aumentó tanto en términos relativos como absolutos, pasó de 31.8% en 2010 a 32.1% en 2014 y de dos millones trescientos setenta mil personas a dos millones quinientos treinta mil. En contraposición a esta tendencia, en ese mismo intervalo de tiempo la pobreza extrema experimentó una reducción significativa tanto en términos relativos como absolutos, pasando de 5.3% a 3.2% y de trescientos noventa y dos mil cuatrocientas a sólo doscientos cincuenta y tres mil doscientas personas (véase gráfica 1.12). El "éxito" en la reducción de la pobreza extrema y el repunte de la pobreza moderada puede deberse precisamente al carácter focalizado de los programas ya referidos, que se dirigen a la población más pobre.



Gráfica 1.12. Población total y porcentaje de población en pobreza moderada y extrema en Jalisco

Fuente: IIEG con base en estimaciones del Coneval del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS)-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

Entre 2010 y 2014 la población no pobre y no vulnerable creció de 23% a 27.1% y de un millón setecientas mil personas a dos millones cien mil. Sin embargo, en ese mismo periodo la población vulnerable por ingresos, definida como aquella que no presenta carencias sociales pero su ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar (Coneval, 2018c), creció de 6.2% a 7.9% y de cuatrocientas sesenta y seis mil personas a seiscientas veinte mil (véase tabla 1.27).

Para explicar esta tendencia resulta crucial referirse la importancia de los ingresos en la pobreza. La gráfica 1.4, que ya hemos examinado, muestra la tendencia a la pérdida del poder adquisitivo del ingreso laboral per cápita en Jalisco entre 2005 y 2017, que se traduce en una pérdida de capacidad familiar para afrontar y adaptarse a acontecimientos adversos.

Entre 2010 y 2014, el porcentaje de la PO que recibía entre cero y tres salarios mínimos pasó de 56.9% a 65.4% (véase tabla 1.9). En 2014, el monto del salario mínimo mensual en la zona A, a la que pertenecen los municipios más dinámicos de Jalisco, era de 2 018.00 pesos al mes, que si bien se ubicaba por encima de la línea de bienestar mínimo,[60] era insu-

[60] Que ese año en las zonas urbanas ascendía a 1 273.00 pesos por persona (a precios corrientes) (Coneval, 2018a).

ficiente para que esas familias hicieran frente a sus necesidades alimentarias, porque en Jalisco la relación de dependencia en ese momento era de 52.8%, lo que significa que al menos dos personas dependían de cada salario (véase INEGI, 2018). Con mayor razón era insuficiente para solventar el costo de la canasta no alimentaria[61] que en 2014 en el ámbito urbano era de 2 617.00 pesos por persona (Coneval, 2018a).

Respecto a la seguridad alimentaria, la carencia de acceso a la alimentación, de acuerdo con el Coneval (2015), veinticuatro entidades presentaron una disminución en esta carencia entre 2010 y 2014, y Jalisco (15.2%) se encuentra entre las cinco entidades con menor porcentaje de población en carencia alimentaria, junto con la Ciudad de México (9.9%), Chihuahua (12.9%), Baja California (14.9%) y Nuevo León (15.5%)[62] (Coneval, 2018d).

El contexto legal en el que esto ocurre está marcado por el establecimiento del "derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad" que se estableció en la Constitución Política en 2011 (Segob, 2011). Sin embargo, aunque en 2015 la Cámara de Diputados aprobó un dictamen que expidió la Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada, la ley no ha sido aprobada por el Senado.

En el marco de la política alimentaria lo más destacable es la creación en 2013 de una estrategia federal denominada CNCH que se caracteriza por una gran cantidad de objetivos: cero hambre, eliminar la desnutrición infantil aguda, mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez, aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas, minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte y comercialización, así como promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre (*Diario Oficial de la Federación,* 2013). La CNCH concentra su acción en la población en pobreza extrema y con carencia de acceso a la alimentación: pobres extremos, con tres carencias o más y con un ingreso menor a la línea de bienestar mínimo.

[61] Esta canasta considera los ingresos necesarios para satisfacer necesidades básicas, como el transporte público, limpieza y cuidado de la casa, cuidados personales, educación, cultura y recreación, comunicaciones y servicios para vehículos, vivienda y servicios de conservación, prendas de vestir, calzado y accesorios, cuidado de la salud, entre otros (Coneval, 2018a; SAT, 2018).

[62] Esto contrasta agudamente con lo que ocurre en entidades como Guerrero (40.6%), Tabasco (39.8%), Oaxaca (32.5%), Michoacán (32.0%) y Veracruz (30.1%) (Coneval, 2018d).

El programa más importante de la política alimentaria es Prospera,[63] cuya población objetivo son los hogares con un ingreso per cápita menor a la línea de bienestar mínimo y con condiciones socioeconómicas que impidan a sus integrantes desarrollar sus capacidades de alimentación, salud y educación. En el caso del componente alimentario lo fundamental son los apoyos monetarios mensuales a las familias beneficiadas, un apoyo complementario para hacer frente al incremento internacional de los precios de los alimentos y un apoyo infantil a las familias con integrantes entre 0 y 9 años de edad (Sedesol, 2014).

En general las evaluaciones de este programa señalan que sus beneficiarios han mejorado su alimentación y sus condiciones de salud, lo que se ha traducido en mejor peso y talla y menor mortalidad infantil (Coneval, 2015a). En el caso de Jalisco, el nivel de carencia alimentaria era medio en 2010 (22%) y llegó a ser muy bajo en 2015 (15.2%)[64] (Coneval, 2018d).

Por ello, la inseguridad alimentaria no parece ser un problema muy importante en Jalisco. Sin embargo, las autoridades de Salud de Jalisco reconocen que el sobrepeso, la obesidad y la diabetes constituyen un serio desafío de salud pública, lo que indica que uno de los ejes centrales de la seguridad alimentaria está desatendido el derecho "a una alimentación nutritiva […] y de calidad" (Coepo, 2011).

En el caso de la pobreza a escala municipal utilizaremos datos de la ENIGH 2015 porque son adecuados para ofrecer una mirada sincrónica de la situación de la pobreza en el total de municipios de Jalisco, para establecer cuáles son los municipios con mayor porcentaje de pobreza y pobreza extrema.[65]

La tabla 1.28 indica que de los 125 municipios que componen al estado de Jalisco en 26.4% la pobreza no rebasa 40%, 57.6% se ubica entre 40% y 60% de la población y en 16% la pobreza alcanza a 60% o más de la población. La tabla 1.29 indica que del total de municipios de Jalisco en

[63] Hay varios más: Programa de Abasto Social de Leche (PASL), Programa de Abasto Rural (PAR), Prospera Programa de Inclusión Social, Programa de Apoyo Alimentario (PAL), Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP), Programa de Comedores Comunitarios y Programa de Albergues Escolares Indígenas (véase tabla 1).

[64] Esto a pesar de que el componente alimentario de Prospera, el PAR, el PAL y el PASL bajaron su cobertura en el estado, de 17.0% a 16.8% de la población entre 2010 y 2015.

[65] También para analizar la situación de la pobreza y la pobreza extrema en la ZMG.

86.4% la pobreza extrema no rebasa 10%, en 11.2% se ubica entre 10% y 25% de la población y sólo en 2.4% la pobreza extrema es mayor a 25% (véanse tablas 1.28 y 1.29).

Tabla 1.28. Porcentaje de población en situación de pobreza a escala municipal en Jalisco (2015)

Rangos	(0-40)	(40-60)	(60-80)	(80-100)
Total de municipios	33	72	19	1
Porcentaje del total	26.4	57.6	15.2	0.8

Fuente: Coneval con base en el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Tabla 1.29. Porcentaje de población en situación de pobreza extrema a escala municipal en Jalisco (2015)

Rangos	(0-10)	(10-25)	(25-45)	(45-100)
Total de municipios	108	14	2	1
Porcentaje del total	86.4	11.2	1.6	0.8

Fuente: Coneval con base en el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Estos datos muestran que la pobreza es un gran problema en casi 74% de los municipios y la pobreza extrema en 13.6%. Hay también algunos municipios donde la pobreza y la pobreza extrema alcanza niveles excesivos. En Mezquitic, Chiquilistlán, Atemajac de Brizuela, Hostotipaquillo y Chimaltitán al menos 70% de la población es pobre y en el primer caso casi 85% se encuentra en esta situación (véase tabla 1.30). En Mezquitic, Bolaños, Chiquilistlán, Cuautitlán de García Barragán y Zapotitlán de Vadillo la pobreza extrema es al menos 6.4 veces mayor que en el conjunto del estado y en los casos más extremos –Bolaños y Mezquitic– es 10 y 17 veces mayor respectivamente (véase tabla 1.31).

Tabla 1.30. Municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza en Jalisco (2015)			
	Porcentaje	Personas	Carencias promedio
Mezquitic	84.8	16 736	3.1
Chiquilistlán	78.4	4 856	2.4
Atemajac de Brizuela	77.5	5 283	2.2
Hostotipaquillo	74.0	7 324	2.1
Chimaltitán	70.5	2 421	2.3

Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (2015a).

Tabla 1.31. Municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza extrema en Jalisco (2015)			
	Porcentaje	Personas	Carencias promedio
Mezquitic	54.3	10 726	3.9
Bolaños	33.5	2 469	3.7
Chiquilistlán	25.7	1 592	3.5
Cuautitlán de García Barragán	21.6	4 215	3.6
Zapotitlán de Vadillo	20.4	1 451	3.5

Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (2015a).

Estos municipios se caracterizan por contar con una proporción muy elevada de población indígena, con porcentajes altos de viviendas sin agua entubada, sin drenaje y sin energía eléctrica, además de porcentajes muy elevados de población no derechohabiente a servicios de salud, con ausencia de servicios médicos de segundo y tercer nivel, niveles educativos muy bajos y altos niveles de analfabetismo.

La tabla 1.32 ilustra este conjunto de factores en dos casos emblemáticos: Mezquitic y Chiquilistlán. En el primer caso, 77% de la población es indígena, y en el segundo 65.7%; en el primero, 44.8% de las viviendas no tienen agua entubada, 67.1% no tienen drenaje y 48.3% no cuentan con energía eléctrica; en el segundo, 30.3% de las viviendas no tienen agua en-

tubada, 54.9% no tienen drenaje, 37.8% no cuentan con energía eléctrica; en el primer caso, 55.2% de la población no es derechohabiente a servicios de salud, y en el segundo 28.9%; en ambos casos 100% de la población no tiene acceso a servicios de salud de segundo y tercer nivel; en el primer caso, 81.3% de la población no ha terminado la primaria, y en el segundo 82.7%; finalmente, en el primer caso 27% de la población es analfabeta, mientras en el segundo 19.4% está en esta situación (véase tabla 1.32).

Tabla 1.32. Indicadores de pobreza extrema en porcentajes

	Población indígena (2005)	Viviendas sin agua entubada	Viviendas sin drenaje	Viviendas sin energía eléctrica	Población no derechohabiente a servicios de salud (2010)	Sin acceso a servicios de salud de 2do y 3er nivel[(1)] (2005)	Población sin primaria terminada[(2)] (2010)	Población analfabeta (2010)
Mezquitic	77.0[(3)]	44.8	67.1	48.3	55.2	100.0	81.3	27.0
Bolaños	65.7[(3)]	30.3	54.9	37.8	28.9	100.0	82.7	19.4

[(1)] Hospitalización general y hospitalización especializada respectivamente.
[(2)] Respecto de la población alfabeta.
[(3)] Huicholes.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2005, 2006 y 2010).

A la distribución desigual de la pobreza y la pobreza extrema a escala municipal se suman otras desigualdades territoriales, particularmente en dos ámbitos: carencias educativas y grados de marginación.

Como puede apreciarse en la tabla 1.33, en Jalisco hay un conjunto de municipios, en su mayoría rurales, en los que las carencias educativas son extensas y profundas en contrapartida a los municipios más poblados. De los diez municipios en los que su población de 15 años y más se encuentra más afectada por analfabetismo en el año 2015, sólo tres superan los quince mil habitantes (Mezquitic, Cuautitlán de García Barragán y Jesús María), mientras que los diez municipios con menores grados de analfabetismo conforman todos ellos localidades urbanizadas (véase tabla 1.33).

Tabla 1.33. Población de 15 años y más en condición de analfabetismo en Jalisco (2015)[1]			
Municipios	Población de 15 años y más	Analfabetas	%
Municipios con mayor porcentaje			
Mezquitic	11 466	2 865	25.0
Santa María del Oro	1 492	259	17.4
Bolaños	4 407	747	17.0
Quitupan	6 360	994	15.6
Jilotlán de los Dolores	7 022	979	13.9
Cuautitlán de García Barragán	12 251	1 607	13.1
Pihuamo	8 255	1 060	12.8
Tuxcacuesco	3 046	368	12.1
Chimaltitán	2 194	264	12.0
Jesús María	13 764	1 480	10.8
Municipios con menor porcentaje			
San Pedro Tlaquepaque	472 076	15 189	3.2
El Salto	122 972	3 639	3.0
Zapotlán el Grande	77 650	2 265	2.9
Juanacatlán	12 275	348	2.8
Tonalá	369 264	9 600	2.6
Ixtlahuacán de los Membrillos	35 271	805	2.3
Puerto Vallarta	201 618	4 398	2.2
Tlajomulco de Zúñiga	363 083	7 272	2.0
Zapopan	991 150	20 192	2.0
Guadalajara	1 133 088	19 512	1.7

[1] Aparecen los diez municipios con mayor porcentaje y los diez municipios con menor porcentaje.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Intercensal 2015 y estadísticas del Sistema Educativo Nacional-SEP.

Un esquema análogo encontramos respecto a la carencia educativa de la población de 15 años que no ha concluido el ciclo de enseñanza primaria.[66] La tabla 1.34 muestra que son los municipios rurales los que tienen mayores porcentajes, encontrándose seis de los diez municipios más afectados por analfabetismo (Chimaltitán, Jesús María, Santa María del Oro, Quitupan, Pihuamo y Jilotlán de los Dolores) entre los diez con mayor abandono del ciclo primario (véanse tablas 1.34 y 1.35). Los diez municipios con los menores niveles de deserción educativa en el ciclo primario también son los diez municipios urbanos con menor nivel de analfabetismo (véanse tablas 1.33 y 1.34).

La medida de rezago educativo refuerza la conclusión de que las carencias y privaciones educativas que requieren atención y contención en el corto, mediano y largo plazo, tienen lugar en un conjunto de municipios rurales de Jalisco claramente definidos; siete de los diez municipios con mayor nivel de rezago educativo conforman parte también de los diez municipios con mayor nivel de analfabetismo, o bien con abandono escolar temprano (véanse tablas 1.33, 1.34 y 1.35). Se tiene claro también cuales son los diez municipios jaliscienses donde las acciones de políticas de desarrollo educativo resultan menos prioritarias.

Tabla 1.34. Población de 15 años y más en condición de primaria incompleta en Jalisco (2015)(1)

Municipios	Población de 15 años y más	Sin primaria terminada	%
Municipios con mayor porcentaje			
Santa María de los Ángeles	2 273	693	30.5
Cañadas de Obregón	3 052	838	27.5
Chimaltitán	2 194	586	26.7
Jesús María	13 764	3 678	26.7
Santa María del Oro	1 492	383	25.7
San Cristóbal de la Barranca	2 241	572	25.5
Villa Purificación	7 649	1 942	25.4

[66] La condición de analfabetismo tiende a asociarse a la de interrupción de la educación primaria en poblaciones de 15 años y más, razón por la cual el análisis se complementa en la comparación intermunicipal con el indicador de carencias de rezago educativo (véase tabla 1.35).

Tabla 1.34. Población de 15 años y más en condición de primaria incompleta en Jalisco (2015)[1]			
Municipios	Población de 15 años y más	Sin primaria terminada	%
Municipios con mayor porcentaje			
Quitupan	6 360	1 599	25.1
Pihuamo	8 255	2 068	25.1
Jilotlán de los Dolores	7 022	1 739	24.8
Municipios con menor porcentaje			
Zapotlán el Grande	77 650	8 085	10.4
El Salto	122 972	12 570	10.4
Ixtlahuacán de los Membrillos	35 271	3 499	9.9
San Pedro Tlaquepaque	472 076	45 267	9.6
Juanacatlán	12 275	1 149	9.4
Tonalá	363 083	28 597	7.9
Puerto Vallarta	201 618	16 980	8.4
Tlajomulco de Zúñiga	363 083	84 732	7.5
Guadalajara	1 133 088	84 732	7.5
Zapopan	991 150	71 824	7.3

[1] Aparecen los diez municipios con mayor porcentaje y los diez municipios con menor porcentaje.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Intercensal 2015 y estadísticas del Sistema Educativo Nacional-SEP.

Tabla 1.35. Población de 15 años y más con rezago educativo en Jalisco (2015)[1]			
Municipio	Población de 15 años o más	Rezago educativo total	%
Municipios con mayor porcentaje			
Quitupan	6 360	4 385	69.0
Jesús María	13 764	9 172	66.6
Mezquitic	11 466	7 624	66.5
Jilotlán de los Dolores	7 022	4 605	65.6

Tabla 1.35. Población de 15 años y más con rezago educativo en Jalisco (2015)[1]

Municipio	Población de 15 años o más	Rezago educativo total	%
Municipios con mayor porcentaje			
Santa María del Oro	1 492	952	63.8
Pihuamo	1 492	952	63.8
Cañadas de Obregón	3 052	1 905	62.4
Degollado	15 287	9 517	62.3
San Diego de Alejandría	5 005	3 100	61.9
Ayotlán	26 061	16 025	61.5
Municipios con menor porcentaje			
Ixtlahuacán de los Membrillos	35 271	12 718	36.1
Ahualulco de Mercado	16 593	5 711	34.4
San Pedro Tlaquepaque	472 076	160 871	34.1
Tonalá	369 264	121 822	33.0
Juanacatlán	12 275	3 982	32.4
Zapotlán el Grande	77 650	24 953	32.1
Tlajomulco de Zúñiga	363 083	109 102	30.1
Puerto Vallarta	201 618	306 250	27.0
Guadalajara	1 133 088	306 250	27.0
Zapopan	991 150	248 351	25.1

[1] Aparecen los diez municipios con mayor porcentaje y los diez municipios con menor porcentaje.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Intercensal 2015 y estadísticas del Sistema Educativo Nacional-SEP.

La comprensión del rezago educativo y los diferenciales intermunicipales que expresa se amplía cuando se profundiza en su contextualización. Un análisis de los niveles de exclusión que padece la población en el disfrute de bienes y servicios de bienestar social capturado a través de una medida, resume, complementa y ayuda a entender mejor el análisis del ámbito educativo intermunicipal en Jalisco recién desarrollado. Para ello

proponemos dos indicadores, la medida resumen del índice de marginación intermunicipal (IM)[67] y la medida de déficit basada en la multidimensional de la pobreza, el índice de rezago social (IRS).[68]

Clasificamos el grado de marginación de los 125 municipios de Jalisco –y de rezago social– diferenciando entre grado muy alto, alto, medio, muy bajo y bajo.[69] Consideramos los veinte IM o veintidós IRS con índices más elevados (mayores carencias) como los prioritarios. Con base en los datos más actuales disponibles, se advierte que la población de los municipios afectados por el mayor grado de rezago educativo es también afectada por los niveles más altos de marginación, según la medida del IM. El elevado rezago educativo municipal advertido en Jalisco tiene lugar en contextos críticos de carencias más amplias, impacto global de las privaciones y exclusión social agravada. Los diez municipios en los que tienen lugar el mayor grado de analfabetismo, abandono escolar temprano y rezago educativo forman parte de contextos con niveles de marginación muy altos (Mezquitic y Bolaños), altos (Chimaltitán, Cuautitlán de García Barragán y Santa María del Oro) y medios (Tuxcacuesco, Jilotlán de los Dolores, Quitupan, Santa María de los Ángeles y San Cristóbal de la Barranca) (véase tabla 1.36).

Tabla 1.36. Municipios con más elevado IM en Jalisco (2015)

Municipio	IM	Grado de marginación
Mezquitic	3.03	Muy alto
Bolaños	2.702	Muy alto
Chimaltitán	0.968	Alto
Cuautitlán de García Barragán	0.815	Alto
Santa María del Oro	0.579	Alto
Villa Guerrero	0.214	Alto
Zapotitlán de Vadillo	0.129	Alto
Huejuquilla el Alto	0.077	Medio
Tuxcacuesco	-0.036	Medio

[67] Para una mayor referencia del IM véase Coepo (2008).
[68] Para una mayor referencia del IRS véase Coneval (2015a).
[69] Para una mayor referencia a ese método de estratificación véase Conapo (1993).

Tabla 1.36. Municipios con más elevado IM en Jalisco (2015)		
Municipio	IM	Grado de marginación
Tolimán	-0.048	Medio
Jilotlán de los Dolores	-0.09	Medio
Quitupan	-0.107	Medio
Atengo	-0.22	Medio
Santa María de los Ángeles	-0.221	Medio
Hostotipaquillo	-0.272	Medio
Chiquilistlán	-0.29	Medio
Cuquío	-0.333	Medio
San Cristóbal de la Barranca	-0.334	Medio
Cabo Corrientes	-0.378	Medio
Teocuitatlán de Corona	-0.434	Medio

Fuente: Elaboración propia con base en Conapo (2015).

Con base en la tabla 1.37 se puede concluir que los diez municipios en los que los mayores porcentajes de población experimentan analfabetismo, abandono escolar temprano y rezago educativo (véanse tablas 1.8, 1.9 y 1.10) se caracterizan por ser contextos de problemáticas sociales más amplias que van desde la experiencia de un mayor riesgo social a un más elevado e intenso rezago social. Un elevado rezago educativo amplía sus probabilidades de reproducción social, territorial e intergeneracional cuando coexiste con un elevado IM, o bien IRS, como se ha advertido para los municipios de Mezquitic, Bolaños (muy alto IRS), Chimaltitán, Cuautitlán de García Barragán, Santa María del Oro (alto IRS), Jilotlán de los Dolores, Quitupan (medio IRS), Tuxcacuesco, Villa Purificación y Pihuamo (niveles altos entre los de bajo IRS) (véanse tablas 1.33 a 1.37).

Tabla 1.37. Municipios con más elevado IRS en Jalisco (2015)			
Municipio	Población	Índice RS	Grado RS
Mezquitic	19 452	3.07036	Muy alto
Bolaños	7 341	2.45229	Muy alto

Tabla 1.37. Municipios con más elevado IRS en Jalisco (2015)			
Municipio	Población	Índice RS	Grado RS
Chimaltitán	3 383	0.80507	Alto
Cuautitlán de García Barragán	18 138	0.58834	Alto
Santa María del Oro	2 028	0.35704	Alto
Villa Guerrero	5 417	0.01465	Medio
Zapotitlán de Vadillo	7 027	-0.08315	Medio
Jilotlán de los Dolores	9 917	-0.19258	Medio
Huejuquilla el Alto	8 787	-0.20084	Medio
Quitupan	8 379	-0.28868	Medio
Atemajac de Brizuela	6 717	-0.28950	Medio
Tolimán	10 310	-0.29251	Medio
Tuxcacuesco	4 229	-0.35133	Bajo
San Martín de Bolaños	3 122	-0.36040	Bajo
Villa Purificación	10 704	-0.39076	Bajo
Chiquilistlán	6 102	-0.46733	Bajo
Tapalpa	19 506	-0.47019	Bajo
Cuquío	17 980	-0.48288	Bajo
Tomatlán	35 824	-0.49253	Bajo
Atengo	5 475	-0.49499	Bajo
Cabo Corrientes	10 303	-0.50034	Bajo
Pihuamo	11 192	-0.50553	Bajo

Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (2015a).

La pobreza en la ZMG

En 2015, los municipios que integran la ZMG formaban parte de los 33 municipios de Jalisco donde la pobreza no rebasaba 40%; en promedio el porcentaje de personas en la pobreza era 31.8%, Guadalajara era la ciudad con un porcentaje menor (25.4%) y El Salto la que acumulaba un porcen-

taje mayor (39.2%). Sin embargo, el número de personas en la pobreza era considerable: 1 503 431, aproximadamente 54% de las personas en pobreza en todo el estado de Jalisco (véanse tablas 1.27 y 1.34).

En términos de pobreza extrema, en 2015 los municipios que integran la ZMG formaban parte de los 108 municipios de Jalisco donde la pobreza extrema no rebasaba 10% de la población, en la ZMG la pobreza extrema afectaba sólo a 2.3% de la población. Sin embargo, de los 392 400 pobres extremos de Jalisco, 110 692 residían en la ZMG, aproximadamente 28% quienes en promedio tenían 3.5 carencias (véanse tablas 1.27 y 1.34).

Resulta evidente que en Jalisco el mayor número de pobres y pobres extremos reside en zonas urbanas y metropolitanas y que el crecimiento de la pobreza moderada se dio fundamentalmente en áreas urbanas. Los perfiles de los pobres rurales y de los pobres urbanos no son los mismos, tampoco los niveles de mercantilización, las condiciones del entorno y la fragmentación social y territorial. El trabajo es el activo más importante de los pobres urbanos, y en las zonas urbanas y metropolitanas las malas condiciones de las viviendas, problemas de saneamiento, grandes distancias al trabajo,[70] medios de transporte inadecuados y grandes diferencias educativas afectan a los pobres y su bienestar. Los pobres urbanos suelen disponer de un capital social más exiguo que los pobres rurales. Todo ello exige políticas específicas para hacer frente a la pobreza urbana.

No es extraño que la carencia que más afecta a los habitantes de las zonas urbanas es la falta de acceso a la seguridad social, que en Jalisco en 2014 aún afectaba a 49.6% de la población, así como los bajos ingresos; cabe recordar que entre 2010 y 2014, el porcentaje de la PO que recibía entre cero y tres salarios mínimos pasó de 56.9% a 65.4% (véase tabla 1.9). Otro problema particularmente grave es la incidencia de los niveles educativos en las oportunidades de empleo e ingreso y la mayor presencia de mujeres como jefas de familia (Coneval, 2010).

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (Progresa-Oportunidades-Prospera), que son la herramienta fundamental del Estado para enfrentar la pobreza, fueron diseñados inicialmente para atender a

[70] La mayoría de los habitantes pobres residen en zonas urbanas y metropolitanas, donde se ha producido una gran segregación por la ubicación de la población menos favorecida en la periferia, donde habita población joven, familias en formación y migrantes recientes (Coneval, 2010, p. 153).

la población rural en pobreza extrema, aunque con el paso de los años hayan ido ampliando su cobertura a zonas urbanas y metropolitanas. Sin embargo, no distinguen con claridad la diferencia entre la pobreza urbana y la rural.

Como señala el Coneval (2010), la política social debe atender tres rubros prioritarios en las zonas urbanas y metropolitanas: la educación, la precariedad de la estructura familiar y en particular a las familias con jefatura femenina. Pero esto no es suficiente, debe reconocerse que el bienestar en el ámbito del trabajo no puede depender sólo de la competitividad económica, sino de un buen funcionamiento del mercado de trabajo, que implica una generación suficiente de empleos de calidad y bien remunerados (Coneval, 2010, p. 156).

Tercera parte

Problemas y nuevos ejes para las políticas sociales en Jalisco

A lo largo de este diagnóstico hemos encontrado una serie de problemas sociales, de carácter estructural, interrelacionados entre sí y que exigen una intervención pública porque no han sido atendidos o porque las políticas y programas que se utilizan para enfrentarlos son inadecuados o insuficientes.

En primer lugar, destaca el hecho de que las políticas y programas sociales estatales tienden a ser redundantes respecto a las políticas federales, cuando deberían tener una orientación estratégica propia para dar solución a los problemas del bienestar social más apremiantes de Jalisco.

En segundo lugar, en el ámbito de las familias y los hogares se constató la continuidad de la tendencia a la reducción del tamaño de la familia, lo que de acuerdo con el Coneval (2010) favorece una mayor reducción en la disminución de las carencias sociales. Sin embargo, el porcentaje de hogares con jefatura femenina se incrementó; esto se traduce, por una parte, en una mayor vulnerabilidad para las mujeres porque tienen que enfrentar una doble carga como proveedoras y como responsables principales de las labores reproductivas y de cuidado en el hogar, y por la otra en una mayor inestabilidad dentro de los hogares. Esta tendencia se agrava porque la inserción laboral de las mujeres es más precaria e informal que la de los hombres y porque de manera constante se ha producido una pérdida de poder adquisitivo de las familias en Jalisco, producto de la reducción de los

salarios en un contexto donde los precios de los alimentos y de los productos de la canasta no alimentaria han tendido a subir.

Los programas sociales que a escala federal o estatal tienen un enfoque asistencial en el ámbito de la familia y se orientan a mejorar los ingresos de los hogares,[71] en algunos casos enfatizan su acción en los hogares con jefatura femenina,[72] pero no incluyen en sus agendas un tema crucial: el cuidado de niños, adultos mayores, enfermos y personas con discapacidad, que sigue considerándose una obligación femenina. El hecho de que las políticas, los derechos sociales y las instituciones de bienestar incluyan en sus agendas las necesidades de cuidado dentro de la familia redundaría en una mayor autonomía para las mujeres, las colocaría en una mejor posición para obtener una mayor capacitación, lograr una mejor inserción y tener más oportunidades para desarrollarse en el ámbito laboral.

En tercer lugar, destaca la mala calidad del empleo en Jalisco, que se manifiesta de manera aguda en cuatro aspectos: bajos niveles de ingreso, alta informalidad laboral, desprotección laboral y carencia por acceso a la seguridad social. Los bajos salarios afectan a más de dos millones de jaliscienses (65.4% de la PO), quienes reciben entre cero y tres salarios mínimos que son insuficientes para adquirir la canasta alimentaria[73] o la canasta no alimentaria;[74] esto les sitúa en condiciones de pobreza o de vulnerabilidad por ingreso. Además, los bajos salarios desestabilizan a las familias y afectan de manera más aguda a los hogares con jefatura femenina.

La TIL global y no agropecuaria es muy alta en Jalisco y afecta en ambos casos a casi la mitad de los hombres y más de la mitad de las mujeres. La informalidad afecta más a los jóvenes y de manera más acusada a quienes inician su trayectoria laboral.

La desprotección laboral alcanza a uno de cada tres trabajadores remunerados, quienes no tiene acceso a las prestaciones que la ley concede: aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo y reparto de utilidades. La carencia por acceso a la seguridad social alcanza a casi la mitad de la población de Jalisco (49.1% en 2015) y afecta principalmente a los trabajadores con menores ingresos y más vulnerables.

71 Tal es el caso del programa federal Prospera.

72 Por ejemplo, el Programa de Apoyos y Servicios Asistenciales a Familias en Situación Vulnerable.

73 Línea mínima del bienestar definida por el Coneval.

74 Línea del bienestar definida por el Coneval.

En conjunto el problema de la baja calidad del empleo tiene amplias repercusiones en el bienestar y es más grave en el caso de los trabajadores con bajas calificaciones, las mujeres y los jóvenes. Por ello, para revertir esta tendencia a la precariedad laboral es necesaria una intervención pública decidida, a través de políticas regulatorias, políticas para mejorar la inserción de los jóvenes y las mujeres en el mercado de trabajo, políticas de capacitación laboral para lograr el paso de empleos informales a empleos formales y políticas para promover empleos de calidad y lograr que los salarios se ubiquen por encima de las líneas del bienestar definidas por el Coneval.

En cuarto lugar, hemos detectado que los escasos niveles de instrucción que prevalecen en Jalisco son un detonante de los bajos ingresos,[75] donde las evidencias indican que de manera mayoritaria quienes no tienen primaria completa, quienes sí la tienen y aun quienes cuentan con secundaria completa obtienen cuando mucho ganan salarios mínimos, aunque el porcentaje de quienes obtienen ingresos insuficientes se vaya reduciendo en cada peldaño superior (81.4%, 74.5% y 65.8% respectivamente). Esto significa que la vulnerabilidad por ingreso, la pobreza por ingreso (en todo su gradiente) y la desigualdad del ingreso están fuertemente relacionadas con los niveles de instrucción y con la calidad y pertinencia de la educación.

Las evidencias empíricas indican que existen dificultades para alcanzar porcentajes de acceso educativo significativamente superiores a 50% en la población de entre 16 y 19 años edad.[76] La brecha de género en la educación superior en términos de asistencia escolar no muestra signos de reducción, ya que en 2015 se observó casi de la misma amplitud que en 2005. Los porcentajes de población sin secundaria completa continúan siendo elevados y superan incluso los niveles observados durante la fase final del modelo ISI y previo a la "crisis de la deuda" en México. También es muy claro que el rezago educativo está asociado a condiciones profundas de desigualdad regional, marginalidad y rezago social. Ello demanda una mayor inversión en el ámbito educativo, políticas que amplíen la cobertura de la educación media superior y superior y políticas encaminadas a mejorar la calidad de la educación primaria y a enriquecer las califica-

[75] Otro factor crucial son las políticas de contención salarial que prevalecen a escala federal.

[76] El equivalente a nivel de preparatoria (bachillerato como técnico-profesional).

ciones laborales de quienes concluyen la educación secundaria. Por otra parte, debe configurarse una agenda de acción pública orientada a reducir las desigualdades regionales tanto en este ámbito como en otros.

En quinto lugar, este diagnóstico ha revelado que la inclusión masiva, a través del SP, de nuevos derechohabientes de los servicios de salud en Jalisco (donde la reducción de quienes carecen de afiliación a servicios de salud alcanzó un millón de personas entre 2010 y 2015) ha sido un gran avance, pero ha implicado atribuirles un estatus inferior de ciudadanía social, ya que el paquete de servicios e intervenciones que ofrece el SP representa sólo 13% de los que son cubiertos por la seguridad social ligada al empleo.

Esto se ha agudizado porque la cobertura de los servicios de salud del IMSS y el ISSSTE en Jalisco ha descendido en más de doce puntos porcentuales entre 2010 y 2015, debido a la precariedad laboral que ya hemos abordado. En este contexto, dada la descentralización de los servicios de salud de la Secretaría de Salud federal a su homóloga de Jalisco, el reto es garantizar un mínimo de igualdad en términos de acceso, oportunidad, calidad y protección financiera a los jaliscienses que padecen enfermedades cuyas consecuencias para la salud y costos acarrean efectos catastróficos para la economía de los hogares que no son protegidos por el SP. Ello marcaría una verdadera autonomía en el ámbito de la salud y permitiría realizar innovaciones en Jalisco que no sigan una agenda de salud dictada unilateralmente y de manera centralizada.

En sexto lugar, hemos encontrado que las carencias por acceso a la seguridad social, que empezamos a abordar líneas arriba, se han reducido en Jalisco, pero esta reducción se debe a la existencia de pensiones no contributivas de carácter federal y estatal que aún son muy limitadas en cobertura y no garantizan ingresos suficientes a las personas mayores de 65 años sin acceso a la seguridad social laboral.

También hemos detectado un problema que de no ser abordado a través de políticas específicas tendrá consecuencias muy negativas para los jóvenes, las mujeres y los trabajadores con bajos ingresos, quienes no podrán acceder a una pensión de retiro o vejez en el futuro, ya que sus densidades de cotización y sus cotizaciones promedio en el sistema Afore son muy bajas. En este sentido, hay dos grandes retos de distinto calado que subrayar: por una parte, la necesidad de ampliar el Programa de Atención a los Adultos Mayores y de establecerlo como un derecho; por otra,

nuevamente el imperativo de que se incorpore en la agenda social del Gobierno del Estado la promoción de empleos de calidad, particularmente para los jóvenes y las mujeres, que garanticen su acceso a los sistemas de seguridad social de carácter laboral.

En séptimo lugar, en el ámbito de la pobreza los indicadores revisados indican la reducción de la pobreza extrema, producto de la reducción constante y moderada de las carencias sociales en cinco ámbitos (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a la alimentación y carencia de los servicios básicos de la vivienda), atribuibles directamente a las políticas y programas sociales. Sin embargo, esto contrasta con lo ocurrido con la pobreza moderada que continuó creciendo entre 2010 y 2014 y que afecta a más de dos millones quinientas mil personas. En este terreno nuevamente hay que resaltar que los bajos ingresos son un factor fundamental para explicar esta aparente paradoja de reducción de la pobreza extrema y crecimiento de la pobreza moderada. Además, resalta la necesidad de una acción pública para mejorar los ingresos de al menos 32% de los jaliscienses.

Finalmente, en octavo lugar presentamos evidencias muy sólidas de que hay una gran desigualdad regional que se manifiesta en varias dimensiones: pobreza, pobreza extrema, rezago social y educativo y marginación intermunicipal, que expresan grandes diferencias territoriales en el acceso al bienestar social, especialmente si se comparan los ámbitos metropolitano, urbano y rural. En los dos primeros ámbitos, la agenda social del estado de Jalisco corresponde a los aspectos que ya hemos enumerado, en el tercero y particularmente en las poblaciones con porcentajes importantes de población indígena es indispensable mantener y enriquecer una agenda que priorice la atención a la población que vive en estos municipios, donde las carencias sociales son mucho más acusadas que en el resto de Jalisco. Reducir significativamente el rezago educativo debe ser un tema prioritario para lograr que quienes viven en estos contextos de exclusión tengan posibilidades de movilidad educativa y social ascendentes, a través de la acumulación de capital humano y social.

Bibliografía

ALZAGA, O. (2016). Las iniciativas de reforma laboral de 2016 y el antecedente de 2012. *Alegatos*, 93, 435-448.

BARBA, C. (2003). Tomo III: La Reforma del Régimen de Bienestar Mexicano. En *El Nuevo Paradigma de Bienestar Social Residual y Deslocalizado. Reformas de los regímenes de bienestar en la ocde, América Latina y México* (3 t.) (Tesis doctoral). Universidad de Guadalajara/CIESAS, Jalisco.

BARBA, C. (2010). La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza. *Renglones*, 62, 24-44.

BARBA, C. (2012). La reforma de los sistemas de salud en América Latina: los casos de las reformas tempranas, intermedias y de tercera generación en México y Chile. En C. Fidel y E. Valencia (coords.), *Des-encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina* (pp. 61-96) (t. 1). Buenos Aires: Clacso/Universidad de Quilmes.

BARBA, C. (2016a). Las propuestas de reforma y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Enrique Peña Nieto. ¿Cambio de rumbo en la política social mexicana? En E. Valencia y G. Ordoñez (coords.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas Políticas Sociales?* (pp. 85-122). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

BARBA, C. (2016b). Las Transferencias Monetarias (TM) en América Latina. Conflictos paradigmáticos. En C. Barba y E. Valencia (coords.), *La Reforma Social en América Latina en la Encrucijada. Trasferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social* (pp. 27-66). Buenos Aires: Clacso.

BARBA, C. (En prensa). Desigualdad y regímenes de bienestar: El régimen mexicano en transición. En C. Bayón (coord.), *Las Dimensiones de la Desigualdad Contemporánea*. México: IIS-UNAM.

BARBA, C., y Valencia, E. (2013). La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22. Recuperado de http://cienciassociales.edu.uy/departamentodecienciaspoliticas/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/RUCP_vol%2022_no2_2013.pdf

BELL, D. (2001). *El Advenimiento de la Sociedad Postindustrial. Un intento de prognosis social.* Madrid: Alianza Editorial.

BENSUSÁN, G. (2016). Organizing Workers in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: The Authoritarian-Corporatist Legacy and Old Institutional Designs in a New Context. *Theoretical Inquiries in Law*, *17*(1), 131-161.

BM (2005). Poverty in Mexico: An assessment of conditions, trends and government strategy. *En Breve*, 61. Recuperado de https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10342/320630ENGLISH0MX0en0breve061.pdf;sequence=1

CANALES, A. (2012). La migración mexicana frente a la crisis actual. Crónica de un retorno moderado. *Revista Interdisciplinar de Movilidad Humana,* 117-134.

CASTELLS, M. (1999). *La Era de la Información* (3 t.). México: Siglo XXI.

Cepal (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la Cepal. Brasilia.

Cepal (2015). *Cepalstat, bases de datos y publicaciones estadísticas*. Recuperado de http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

CNPSS (2011). Recuperado de http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/

Coepo (2008). *Panorama demográfico de Jalisco*. Jalisco: Coepo/Gobierno del Estado de Jalisco.

Coepo (2011). *Diez problemas de la población de Jalisco. Una perspectiva sociodemográfica*. Recuperado de http://iieg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/libros/PDF/libroDiezproblemasJalisco.pdf

Conapo (1993). *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990*. Jalisco: Conapo.

Conapo (2015). Índice de Marginación 2015. Recuperado de http://www.iieg.gob.mx/general.php?id=4&idg=72

Coneval (2010). *Evolución y determinantes de la pobreza en las principales ciudades de México, 1990-2010*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Evolucion_determinantes_de_la_pobreza_urbana.pdf

Coneval (2013a). *Seguro Médico para una Nueva Generación/Seguro Médico Siglo XXI*. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SALUD/12_S201_FM.pdf

Coneval (2013b). *Informe de Pobreza y Evaluación Jalisco 2012-2013*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/SiteAssets/Paginas/Jalisco/monyeval/IPE%20JALISCO.pdf

Coneval (2015a). *Evolución de las carencias sociales 2015 y su comparativo con la serie 2010-2014.* Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Datos-del-Modulo-de-Condiciones-Socioeconomicas.aspx

Coneval (2015b). *Información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (mcs) 2015*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Informacion-MCS-2015.aspx

Coneval (2016). *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016*. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Balance_Cruzada_Nacional_contra_el_hambre.aspx

Coneval (2017a). *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2016-2017 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social*. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Fichas-de-Monitoreo-y-Evaluacion-2016-2017.aspx

Coneval (2017b). *Medición de la pobreza*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP.aspx

Coneval (2018a). *Contenido y valor de las canastas alimentaria y no alimentaria*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx

Coneval (2018b). *Evolución de las Líneas de Bienestar y de la Canasta Alimentaria*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx

Coneval (2018c). Glosario. En *Medición de la Pobreza*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx

Coneval (2018d). *Indicadores de carencia social, según entidad federativa (porcentaje), 2010-2015*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Jalisco/Paginas/carencias-sociales20102015.aspx

Coneval (2018e). *Evolución de las carencias sociales en Jalisco*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Jalisco/PublishingImages/EV_CS_JAL_1015.jpg

Consar (2017). *Densidades de cotización en el sistema de ahorro para el retiro en México*. Documento de trabajo, 3.

DAMIÁN, A. (2014). *El tiempo, la dimensión olvidada en los estudios de pobreza y bienestar*. México: El Colegio de México.

DAMIÁN, A. (2017). INEGI y Coneval cucharean datos de pobreza. *Aristegui Noticias*. Recuperado de https://aristeguinoticias.com/0409/mexico/inegi-y-coneval-cucharean-datos-de-pobreza/

Diario Oficial de la Federación (2013). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013

ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies.* Londres: Oxford University Press.

Gobierno del Estado de Jalisco (2013). Reglas de Operación del Programa "Atención a los Adultos Mayores". *Periódico Oficial*. Recuperado de https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Atencion-a-los-adultos-mayores/94/2013

Gobierno del Estado de Jalisco (2018a). *Apoyos y servicios asistenciales a familias en situación vulnerable*. Recuperado de https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/programas-apoyo/15966

Gobierno del Estado de Jalisco (2018b). *Apoyo a pequeños productores, componente programa de seguridad alimentaria en zonas rurales*. Recuperado de https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/programas-apoyo/15931

GONZÁLEZ, E. (2005). Federalismo en salud y reforma financiera en México. En Secretaría de Gobernación, *Federalismo y Políticas de Salud* (pp. 202-213). México.

GONZÁLEZ-ROSSETTI, A. (2005). *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina.* México: Cepal.

HOMEDES, N., y Ugalde, A. (2005). Las reformas de salud neoliberales en América Latina: una visión crítica a través de dos estudios de caso. *Revista Panamericana de Salud Pública, 17*(3), 210-220.

IIEG (2018). *Población en Jalisco*. Recuperado de http://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/poblacion-en-jalisco-2017/

INEGI (2005). *Jalisco. II Conteo de Población y Vivienda, 2005. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos*. Recuperado de http://www.inegi.gob.mx

INEGI (2006). *Anuario Estadístico 2006.* Recuperado de http://www.coepo.jalisco.gob.mx

INEGI (2010). *Censo de Población y Vivienda, 2010*. Recuperado de http://www.inegi.gob.mx

INEGI (2013). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2013*. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/

INEGI (2015). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2015.* Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/

INEGI (2016). *Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/

INEGI (2017a). *Encuesta Nacional de Hogares (enh) 2017*.

INEGI (2017b). Indicadores de Ocupación y Empleo. Cifras oportunas durante febrero de 2017. *Boletín de Prensa*, 136/17. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/iooe/iooe2017_03.pdf

INEGI (2018). *Población*. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/default.html

INSP (2007). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006. Resultados por entidad federativa, Jalisco.*

INSP (2013). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados por entidad federativa, Jalisco*.

OIT (2012). *Panorama laboral 2012. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.

RICARDI, C. A. (2014). Los programas sociales de capacitación laboral de jóvenes: el caso Projoven en Uruguay. *Revista de Estudios Políticos y Gobierno*, *i* (2), 117-162.

RICARDI, C. A. (2016a). Panorama reciente del bienestar en México: reformas y estrategias de desarrollo social en perspectiva comparada. *Revista Vínculos*, 8, 23-44.

RICARDI, C. A. (2016b). Comparative analysis of intergenerational educational mobility in Spain and Mexico. *Diálogos sobre Educación*, *7*(12). Recuperado de http://www.revistadialogos.cucsh.UdeG.mx/index.php/DSE/article/view/263/409

RICARDI, C. A. (2017a). *La movilidad intergeneracional de clase social en perspectiva comparada entre Europa y América Latina* (Tesis doctoral). Universidad de Guadalajara, Jalisco.

RICARDI, C. A. (2017b). *Análisis de la movilidad social intergeneracional en perspectiva comparada entre Chile y México.* Buenos Aires: Clacso/Conacyt.

RICARDI, C. A. (2017c). Movilidad social en perspectiva comparada entre Europa y América Latina. *Ambits de Política i Societat*.

RICARDI, C. A. (mayo, 2018). *Las fronteras invisibles: oportunidades y patrones de movilidad educativa de la generación joven en México*. Ponencia presentada en la 8th JAL-TX Conference y Tercer Congreso Internacional "Educar sin Fronteras", UNT-LSU-ENEA. Arandas, Jalisco.

RUIZ-TAGLE, J. (2001). La exclusión social en el mercado de trabajo: el caso Mercosur y Chile. En G. de Sierra (comp.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (pp. 341-359). Buenos Aires: Clacso.

SAT (2018). *Cuadro histórico de los salarios mínimos (1982-2018)*. Recuperado de www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas.../salarios_minimos_historico.xls

Sedesol (2013). *Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores*. Recuperado de http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2014/rop_adultos_mayores.pdf

Sedesol (2014). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015. *Diario Oficial de la Federación*.

Segob (2011). Decreto por el cual se adiciona un párrafo tercero al artículo 4to. recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_199_13oct11.pdf

TITMUSS, R. (2008). What is Social Policy? En S. Leibfried y S. Mau (eds.), *Welfare States: Construction, Desconstruction, Reconstruction I* (pp. 138-147). Northampton Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.

TOURAINE, A. (1973). *La Sociedad Post-industrial*. Barcelona: Ariel.

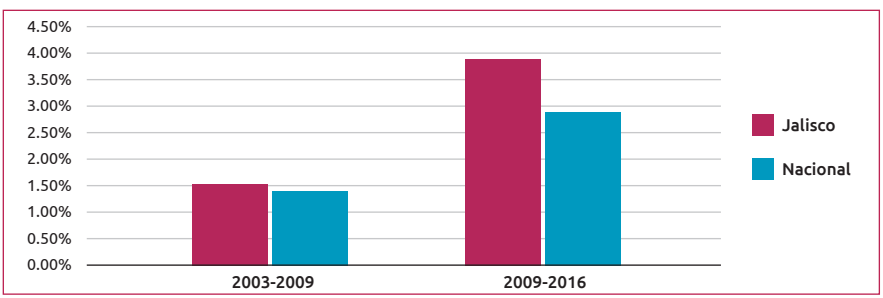
VALENCIA, E., Foust, D., y Tetreault, D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicio del siglo xxi*. Documento de proyecto. Santiago de Chile: Cepal-ASDI.

Economía*

Adrián de León Arias

Comportamiento general de la economía jalisciense

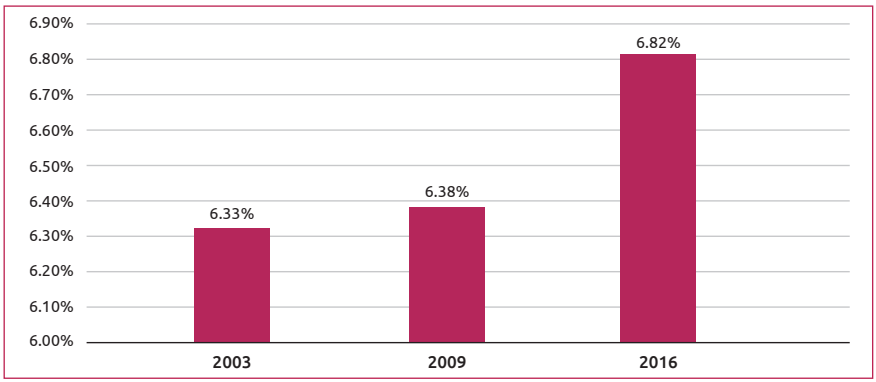
En el periodo de 2009 a 2016 el PIB, que es el agregado de la producción de bienes y servicios, para el estado de Jalisco mostró una tasa de crecimiento promedio anual de 3.86%, la cual resultó más acelerada que en el periodo previo de 2003 a 2009 que fue de apenas 1.52% promedio anual. Esta diferencia en tasas de desempeño es aún más destacada si se compara con las tasas de crecimiento de la economía mexicana en su conjunto. En la gráfica 1.13 se muestra un comparativo de estas tasas y se observa, por ejemplo, que la tasa de crecimiento para Jalisco resultó más acelerada en el periodo de 2009 a 2016 en casi 1% mayor.



Gráfica 1.13. Tasa de crecimiento promedio anual (Jalisco y nacional)
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG).

* Con la colaboración de la maestra Laura Selene Vielmas García, el doctor Roberto Aceves Ávila, el doctor Enrique Cuevas Rodríguez y el maestro Javier Medina Ortega.

El mayor crecimiento de la economía jalisciense respecto al resto del país se refleja en una creciente participación de Jalisco. En la gráfica 1.14 se muestra la evolución de la participación porcentual de Jalisco respecto al total nacional, que transitó de 6.33% en 2003 a 6.82% en 2016.



Gráfica 1.14. Porcentaje de participación de Jalisco al PIB nacional
Fuente: Elaboración propia con base en datos del IIEG.

Sin embargo, hay que señalar que, si bien para el periodo reciente hay un crecimiento más dinámico, éste es aún insuficiente frente al mostrado en las economías de otros estados. En la tabla 1.38 se presentan las tasas de crecimiento anual promedio para las entidades en el periodo 2003 a 2016, dividido en tres subperiodos. En esta tabla es posible notar que Jalisco ha incrementado sus tasas de participación, aunque no tanto como Aguascalientes o Querétaro que aumentaron su participación en alrededor de 2%, de tal modo que nuestra entidad se encuentra dentro de los diez estados con mayor crecimiento, pero ocupando la posición número nueve.

Tabla 1.38. PIB por entidad federativa (periodos seleccionados). Tasa de crecimiento promedio anual (millones de pesos a precios de 2013)

Posición	Entidad federativa	2003-2008	2009-2012	2013-2016
1	Aguascalientes	4.49%	5.39%	7.83%
2	Querétaro	5.59%	5.60%	6.42%
3	Quintana Roo	7.08%	5.13%	5.26%

Tabla 1.38. PIB por entidad federativa (periodos seleccionados). Tasa de crecimiento promedio anual (millones de pesos a precios de 2013)

Posición	Entidad federativa	2003-2008	2009-2012	2013-2016
4	Guanajuato	2.79%	5.83%	5.17%
5	Baja California Sur	7.46%	2.70%	5.00%
6	Nayarit	5.25%	2.71%	4.75%
7	Hidalgo	3.06%	4.44%	4.59%
8	Sinaloa	3.36%	2.90%	4.49%
9	Jalisco	2.93%	4.57%	4.47%
10	Chihuahua	4.11%	4.61%	4.22%
...	...	...	...	...
28	Veracruz	2.80%	4.21%	1.27%
29	Tamaulipas	4.30%	1.98%	1.10%
30	Chiapas	0.81%	3.52%	0.91%
31	Tabasco	4.86%	4.38%	-1.84%
32	Campeche	-3.71%	-2.90%	-5.90%
	Total nacional	**2.78%**	**4.18%**	**2.87%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IIEG.

En 2016, Jalisco se colocó dentro de las diez entidades con mayor participación del PIB respecto al total nacional, mismas que representan el 62.6% aproximadamente de la producción agregada. Como se observa en la tabla 1.39, Jalisco es la cuarta economía estatal por su contribución con una tasa a lo largo del periodo 2013-2016 de alrededor de 6.66%, misma que ha sido creciente pasando de 6.34% entre 2003 y 2008 a 6.42% para el periodo comprendido durante 2009 a 2012; no obstante, estas cifras representan un menor crecimiento que entidades como Ciudad de México (17.18%), Estado de México (8.7%) y Nuevo León (7.24%).

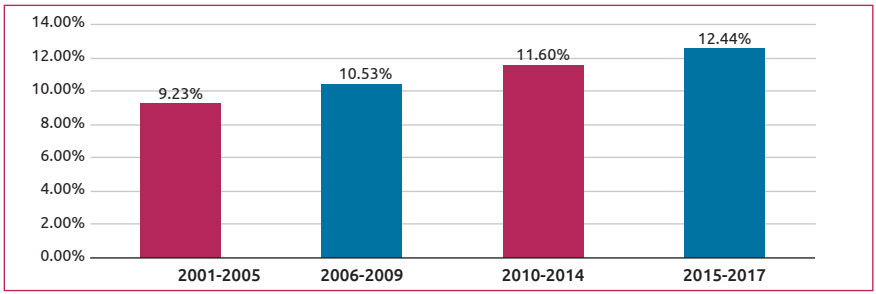
Tabla 1.39. Participación del PIB según entidad federativa respecto al total nacional (promedio anual)				
Posición	Entidad federativa	2003-2008	2009-2012	2013-2016
1	Ciudad de México	16.99%	17.12%	17.18%
2	México	8.28%	8.55%	8.70%
3	Nuevo León	6.75%	7.13%	7.24%
4	Jalisco	6.34%	6.42%	6.66%
5	Veracruz de Ignacio de la Llave	4.91%	5.03%	4.87%
6	Campeche	7.36%	5.12%	4.07%
7	Guanajuato	3.45%	3.63%	3.93%
8	Coahuila de Zaragoza	3.46%	3.39%	3.46%
9	Tabasco	3.14%	3.66%	3.37%
10	Puebla	3.20%	3.29%	3.28%
11	Sonora	3.01%	3.10%	3.28%
12	Chihuahua	2.97%	2.92%	3.08%
13	Baja California	3.23%	2.97%	3.02%
14	Tamaulipas	3.23%	3.11%	2.97%
15	Michoacán de Ocampo	2.31%	2.30%	2.35%
16	Querétaro	1.83%	2.03%	2.18%
17	Sinaloa	2.15%	2.17%	2.17%
18	San Luis Potosí	1.84%	1.90%	1.99%
19	Chiapas	1.83%	1.87%	1.77%
20	Oaxaca	1.59%	1.59%	1.55%
21	Hidalgo	1.43%	1.44%	1.52%
22	Quintana Roo	1.27%	1.38%	1.48%
23	Guerrero	1.45%	1.45%	1.41%
24	Yucatán	1.32%	1.38%	1.40%
25	Durango	1.17%	1.19%	1.20%
26	Aguascalientes	1.00%	1.07%	1.19%
27	Morelos	1.22%	1.19%	1.14%

Tabla 1.39. Participación del PIB según entidad federativa respecto al total nacional (promedio anual)				
Posición	Entidad federativa	2003-2008	2009-2012	2013-2016
28	Zacatecas	0.82%	0.98%	0.95%
29	Baja California Sur	0.68%	0.77%	0.75%
30	Nayarit	0.66%	0.67%	0.68%
31	Colima	0.53%	0.58%	0.59%
32	Tlaxcala	0.61%	0.59%	0.57%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IIEG.

Jalisco como una economía abierta

En estos últimos años, Jalisco ha continuado su involucramiento con la economía global en diversas dimensiones. En lo que respecta al comercio exterior, ha extendido su dinámica tanto en exportaciones como importaciones, lo que se manifiesta también en un mayor grado de apertura comercial, que mide la participación porcentual de la suma de las importaciones más las exportaciones respecto al PIB. En particular, en la pasada década el comercio exterior de Jalisco mostró un comportamiento dinámico con una participación del grado de apertura en relación con el total nacional creciente, y desde 2006 se cuenta con una participación del grado de apertura de dos dígitos: 10.53% entre 2006 y 2009, 11.60% de 2010 a 2014 y finalmente 12.44% desde 2015.



Gráfica 1.15. Participación del grado de apertura de Jalisco respecto al total nacional (promedio anual)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IIEG.

Sin descuidar la orientación al mercado local y nacional, Jalisco ha mostrado desde hace varias décadas una fuerte tendencia de su economía hacia el mercado internacional. Los programas de atracción de inversión extranjera desarrollados desde la década de los años setenta del siglo pasado, y aun antes, han cambiado la estructura productiva de la entidad, especialmente de la ZMG. Este cambio ha hecho que la caracterización de Guadalajara como la ciudad de la pequeña y mediana industria, ligada a actividades productivas de gran tradición en la región (calzado, confección y muebles) y orientadas al mercado interno se complementa con empresas de mayor tamaño, intensivas en capital y en sectores tecnológicamente dinámicos en el mercado internacional, que generan flujos comerciales intraindustriales con el exterior, esto es, la composición de la exportaciones e importaciones son de bienes generados por una misma industria como consecuencia, entre otras cosas, de una especialización en la exportación de productos generados por el ensamble de partes y componentes importados, más que en la producción de bienes cuya ventaja radica en la dotación y especialización de factores productivos o recursos regionales.

En la tabla 1.40 se presenta la información de las exportaciones jalisciense por fracción arancelaria, donde se puede ver la importancia de la industria de maquinaria, aparatos, material eléctrico, equipos de sonido y televisiones, con una tasa de participación superior a 50% en todos los periodos seleccionados; se aprecia también que, por ejemplo, la industria del transporte (sección XVII) triplica la participación.

Tabla 1.40. Participación de las exportaciones del estado de Jalisco según fracción arancelaria respecto al total

Sección	2008	2012	2015	2017
Sección XVI. Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes, aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión y las partes y accesorios de estos aparatos	62.93%	56.73%	53.63%	53.37%
Sección XVII. Material de transporte	9.41%	12.29%	17.47%	16.80%
Sección IV. Productos de las industrias alimentarias, bebidas, líquidos alcohólicos, vinagre, tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	5.64%	5.25%	6.07%	5.86%
Sección II. Productos del reino vegetal	1.75%	2.79%	3.74%	5.14%

Tabla 1.40. Participación de las exportaciones del estado de Jalisco según fracción arancelaria respecto al total

Sección	2008	2012	2015	2017
Sección VI. Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	4.96%	4.93%	4.17%	3.65%
Sección XVIII. Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía de medida, control o precisión, instrumentos y aparatos médicos quirúrgicos, partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos	2.50%	4.16%	3.77%	3.50%
Sección XV. Metales comunes y manufacturas de estos metales	4.60%	4.28%	2.43%	2.90%
Sección VII. Plástico y sus manufacturas, caucho y sus manufacturas	2.27%	2.07%	2.80%	2.66%
Sección XX. Mercancías y productos diversos	1.35%	1.41%	2.14%	1.95%
Sección XXII. Operaciones especiales	0.01%	0.24%	0.70%	0.98%
Sección X. Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas, papel o cartón para reciclar, papel o cartón y sus aplicaciones	0.30%	0.70%	0.58%	0.77%
Sección XIV. Perlas naturales o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos y manufacturas de estas materias, bisutería y monedas	0.53%	2.28%	0.64%	0.65%
Sección XIII. Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto, mica o materias análogas, productos cerámicos, vidrio y manufacturas de vidrio	1.01%	0.96%	0.51%	0.44%
Sección XI. Materias textiles y sus manufacturas	1.20%	0.62%	0.44%	0.35%
Sección I. Animales vivos	0.74%	0.62%	0.29%	0.31%
Sección III. Grasas y aceites animales o vegetales, productos de su desdoblamiento, grasas alimenticias elaboradas, ceras de origen animal o vegetal	0.21%	0.22%	0.22%	0.28%
Sección XII. Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas, quitasoles, bastones, látigos, fustas y sus partes, plumas preparadas y artículos de plumas, flores artificiales y manufacturas de cabello	0.16%	0.16%	0.12%	0.17%
Sección V. Productos minerales	0.32%	0.11%	0.11%	0.13%
Sección VIII. Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias, artículos de talabartería o guarnicionería, artículos de viaje, bolsos de mano y continentes similares, manufacturas de tripa	0.08%	0.19%	0.16%	0.08%

Tabla 1.40. Participación de las exportaciones del estado de Jalisco según fracción arancelaria respecto al total

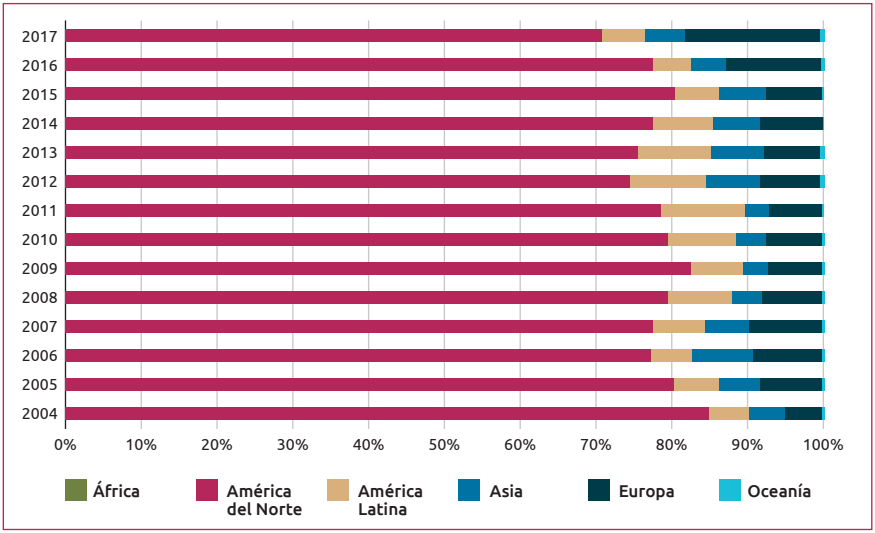
Sección	2008	2012	2015	2017
Sección IX. Madera, carbón vegetal, manufacturas de madera, corcho y sus manufacturas, manufacturas de espartería o cestería	0.02%	0.02%	0.02%	0.02%
Sección XIX. Armas y municiones, y sus partes y accesorios	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%
Sección XXI. Objetos de arte o colección y antigüedades	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Total exportaciones	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IIEG y con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Por supuesto que existen sectores que son la excepción a lo anteriormente expuesto, entre los que destaca de forma considerable la industria tequilera, cuya producción se sostiene sobre una denominación de origen y donde la internacionalización de las empresas ha generado un esquema de negocios que han impreso una gran dinámica a esta actividad. La industria alimenticia (sección IV) presenta la misma situación y ha tenido un desempeño favorable. Algunas de las secciones arancelarias con un comportamiento poco dinámico durante el periodo de análisis son la XV, VII y XX, entre otras.

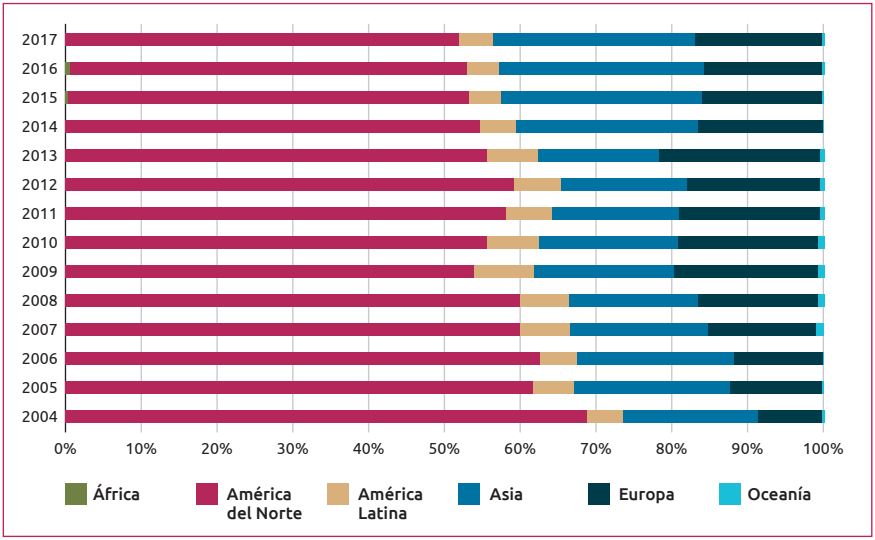
Uno de los retos que tiene la economía jalisciense es cómo lograr una mayor articulación de la planta productiva para consolidar nichos de mercado en un contexto donde en años recientes (2015 a 2017) se presentó un desaceleramiento en el sector externo, atribuido en gran parte a la inestabilidad en la continuidad del Tratado de Libre Comercio con América del Norte a partir de la administración de Donald Trump.

Al analizar las exportaciones e importaciones por destino geográfico, se puede observar una mayor diversificación hacia los años más recientes, aun cuando el comercio con Estados Unidos, principalmente, y Canadá todavía tiene una participación relevante, como se puede apreciar en la información presentada en las gráficas 1.16 y 1.17.



Gráfica 1.16. Composición porcentual de las exportaciones según región geográfica (porcentaje respecto al total)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IIEG.



Gráfica 1.17. Composición porcentual de las importaciones según región geográfica (porcentaje respecto al total)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IIEG.

Jalisco como una economía compleja

En cuanto a la complejidad, esta puede ser identificada en diversas dimensiones. En este apartado se describirá como relativa a las exportaciones y, en segundo lugar, referente a la estructura productiva sectorial.

En cuanto a la complejidad de las exportaciones, se utiliza un indicador propuesto recientemente como índice de complejidad exportadora, que se base en lo siguiente:

- El índice de complejidad económica (ECI, por sus siglas en inglés) se entiende como el grado de diversidad de los productos de exportación, las capacidades y los conocimientos presentes en un lugar.
- Se estima a través del cálculo la ubicuidad promedio de los productos que exporta y la diversidad promedio de los países que exportan estos mismos bienes.

Entre más alto sea el valor sugiere que el país tiene una alta complejidad, es decir, que produce o exporta bienes y servicios que pocos lugares producen. En la tabla 1.41 se presenta el ECI para los estados del país en el año 2014, donde se muestra que Jalisco ocupa el lugar trece, esto es, si lo comparamos con el equivalente en términos de países sería similar al de Lituania y ligeramente abajo del de España, es decir, no es muy bajo y se encontraría en un nivel mundial intermedio.

Tabla 1.41. ECI. Exportaciones (2014)

Localidad	Lugar	ECI	Variedad	Lugar	Comparativo internacional	
Tamaulipas	1	1.5772	750	7	Hungría	1.58
Nuevo León	2	1.3204	882	3	Francia	1.36
Chihuahua	3	1.2496	761	6	Hong-Kong	1.26
México	4	1.2493	883	2	Hong-Kong	1.26
Baja California	5	1.1349	837	5	China	1.12
Querétaro	6	1.1184	633	12	México	1.1
Ciudad de México	7	1.0094	933	1	Israel	1.03
Sonora	8	0.9751	703	9	Estonia	0.943

Tabla 1.41. ECI. Exportaciones (2014)						
Localidad	Lugar	ECI	Variedad	Lugar	Comparativo internacional	
Coahuila	9	0.9693	709	8	Estonia	0.943
San Luis Potosí	10	0.9586	574	14	Estonia	0.943
Aguascalientes	11	0.9472	482	16	Estonia	0.943
Morelos	12	0.8884	448	17	Rumania	0.88
Jalisco	13	0.7512	855	4	Lituania	0.724

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Atlas of Economic Complexity* (2014).

Respecto a la variedad de productos exportados, con información que se presenta en la misma tabla, conviene notar que se encuentra en el cuarto lugar entre las treinta y dos entidades federativas del país, es decir, Jalisco muestra una gran variedad de productos exportados, pero le falta especialización en una muestra más selecta para incrementar su ECI; también los casos de entidades como Nuevo León, el Estado de México y la Ciudad de México, con índices equiparables a las economías de Francia, Hong Kong e Israel respectivamente, y que al comparar con Jalisco representan un índice de casi el doble, lo que es congruente con la variedad de productos exportados.

Jalisco como una economía desigual

La desigualdad económica encontrada en el estado muestra interesantes variaciones. Antes de 2010 el estado se ubicaba entre las diez entidades con menor desigualdad (un índice de Gini de 0.461), sin embargo, en 2012 si bien el incremento en el índice no fue muy elevado, colocándose con un valor de 0.473, la posición resultó en el lugar número trece, y para 2016 se presentó una mejora en la desigualdad salarial regresando a la posición número seis a nivel nacional, únicamente debajo de Tlaxcala, México, Durango, Aguascalientes y Coahuila; no obstante, esta información se basa en un cambio de metodología del Coneval, por lo que el dato está sujeto a revisión.

Se puede decir que Jalisco cada vez se ha vuelto más desigual, si bien los datos del Coneval y esta propia investigación afirman que Jalisco ha mejorado mostrando una contratendencia en el coeficiente de Gini, en el estado se

encuentran serias asimetrías económicas y sociales entre los municipios con mayor y menor crecimiento en los últimos años. La crisis posterior a 2009 y el aumento de la pobreza extrema en la entidad en municipios como Mezquitic, Bolaños y Santa María del Oro) condujeron a la caída hasta el lugar número trece a nivel nacional de nuestro estado (Coneval, 2008). La tabla 1.42 muestra un retroceso, pero se desconoce qué tanto fueron influenciados por el cambio en la metodología del Coneval para realizar estas mediciones.

Tabla 1.42. Posición en el coeficiente de Gini

Estado	2008	2010	2012	2014	2016
Tlaxcala	2	3	1	1	1
México	1	10	11	12	2
Durango	17	11	24	3	3
Aguascalientes	26	25	16	19	4
Coahuila de Zaragoza	7	14	7	26	5
Jalisco	6	6 (0.461)	13 (0.473)	14 (0.468)	6 (0.422)[1]
Colima	4	1	3	9	7
Michoacán de Ocampo	13	22	12	5	8
Sinaloa	12	9	10	19	9
Hidalgo	18	8	17	27	11

[1] Estimaciones del Coneval con base en ENIGH 2016.

Fuente: Sedesol (2018).

Sectores dinámicos de la economía

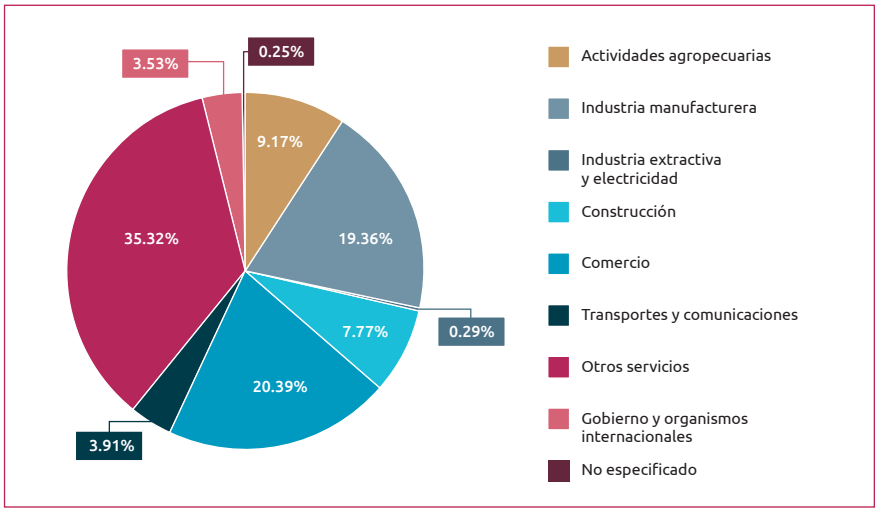
En las secciones anteriores se ha visto que Jalisco actualmente es una economía más dinámica, abierta y compleja, pero más desigual, de modo que es conveniente identificar las afectaciones e implicaciones de estos resultados en dimensiones de los sectores productivos tales como el agropecuario, el forestal y el agroindustrial. En las manufacturas y el sector servicios resultará interesante ilustrar su impacto en el medio laboral.

Sector agropecuario

En los próximos años, hacia 2030, es previsible que el sector agropecuario de Jalisco mantenga su posición como uno de los sectores sólidos dentro de la aportación total al PIB y uno de los principales exportadores de productos agropecuarios a nivel nacional. Por otra parte, el crecimiento poblacional a futuro demandará una mayor disponibilidad de alimentos para la población.

Entre 2010 y 2016 el valor de las exportaciones agrícolas jalisciense prácticamente se duplicó pasando de alrededor de dos mil ochocientos millones de dólares en 2010 a cerca de cinco mil doscientos millones de dólares en 2016, centrándose la exportación alrededor de productos con gran demanda principalmente en Estados Unidos y alrededor de ochenta países de Europa y Asia, como *berries,* aguacate, limón, mango, coco, plátano, tomate y uva de mesa.

Dicho lo anterior, es importante resaltar la importancia del sector agrícola dentro del estado. La gráfica 1.18 ilustra que para el primer trimestre de 2016 la agricultura representó la cuarta actividad económica a la que se dedicaba la población, únicamente fue superada por la industria manufacturera (19.36%), el comercio (20.39%) y los servicios (35.32%).



Gráfica 1.18. Personal ocupado según actividad económica en Jalisco (primer trimestre de 2016)
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)-INEGI.

A pesar de estos éxitos, el sector enfrenta una paradoja: no obstante su gran dinamismo, la participación del sector agropecuario de Jalisco dentro del PIB nacional se ha mantenido relativamente constante alrededor de 11.3%. Es decir, a pesar de su importancia y crecimiento, la aportación en términos de valor agregado a la economía no crece. Ello se debe a que la mayor parte de los productos del sector presentan un bajo contenido de valor agregado frente a otros subsectores, como el de servicios y tecnología, en los que Jalisco también mantiene una importante participación a nivel nacional.

Tabla 1.43. PIB agropecuario de Jalisco con respecto al total nacional (miles de pesos a precios de 2013)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jalisco	44 821	48 866	47 33	49 433	53 465	106 816	106 986	108 980
Nacional	459 197	475 066	445 839	482 616	495 152	764 245	800 285	835 039
Porcentaje	9.76%	10.29%	10.62%	10.24%	10.80%	13.98%	13.37%	13.05%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sagarpa).

Para 2016 debe destacarse el caso de las berries (moras y frutos rojos), que aportaron 24.5% del valor de las agroexportaciones contra 22% del valor de los licores, aguardientes y otras bebidas espirituosas exportadas, principalmente tequila (93%), lo que muestra un reacomodo del sector exportador de la producción agroindustrial jalisciense.

Tabla 1.44. Participación del valor de la producción ganadera y agrícola (2016)

	% de la producción estatal	Posición a nivel nacional	Producción ganadera	
			Jalisco	Nacional
Huevo	53%	1	1 447 511	2 731 891
Carne en canal de ganado porcino	19.4%	1	265 217	1 364 200
Leche	18.8%	1	2 182 728	11 586 304
Miel	7.6%	4	1 428	30 943
Carne en canal de ganado bovino	11.2%	2	209 061	1 872 364

Tabla 1.44. Participación del valor de la producción ganadera y agrícola (2016)				
	% de la producción estatal	Posición a nivel nacional	Producción ganadera	
			Jalisco	Nacional
Agave	71.2%	1	1 335 272	1 875 933
Berries	14.9%	2	86 615	580 910
Pastos	23.9%	2	12 830 317	53 729 455
Maíz grano	12.9%	2	3 648 069	28 250 783
Caña de azúcar	14.2%	2	8 034 410	56 446 821
Tomate rojo (jitomate)	4.7%	4	158 232	3 349 154
Aguacate	7.6%	2	143 505	1 889 354

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Sagarpa.

En particular, la producción de huevo, carne de canal de ganado porcino, leche y agave coloca a Jalisco como producto a nivel nacional; el huevo representa 53% de la producción estatal, le sigue la carne porcina y la leche con 19.4% y 18.8% respectivamente. Para los cultivos agrícolas, Jalisco se ubica en el primer lugar con 71.2% de la producción nacional de agave, otros productos que destacan en el estado son el maíz grano, la caña de azúcar, las berries, el aguacate, los pastos y el jitomate.

Algunos otros cultivos muestran incrementos tanto en superficie cosechada como el valor de su producción: el agave y el aguacate cuentan con una tasa de crecimiento superior a 39% de 2010 a 2016 que aumento contrasta con la disminución observada en la caña de azúcar.

Tabla 1.45. Tasas de crecimiento anual promedio según valor de la producción en Jalisco (2010-2016)	
Cultivo	TCAP
Agave	39.24
Aguacate	39.24
Berries	13.50
Maíz de grano	12.57

Tabla 1.45. Tasas de crecimiento anual promedio según valor de la producción en Jalisco (2010-2016)	
Cultivo	TCAP
Pastos	7.00
Tomate rojo	2.22
Caña de azúcar	-3.48
Total estatal	11.36

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Sagarpa.

Una parte significativa de la producción se lleva a cabo a través de empresas grandes y consorcios, que tienden a concentrarse y consolidarse en conglomerados cada vez más grandes con el fin de aprovechar economías de escala en términos de mayor producción y mejor manejo poscosecha y comercialización de los productos.

Esta tendencia generará necesidades de inversión inicial cada vez mayores para cumplir con los requerimientos de eficiencia en la producción, distribución, sanidad, inocuidad y calidad que exigen los mercados nacionales e internacionales. Este fenómeno no hará sino consolidarse en el futuro, restando oportunidades a los pequeños productores que no logren integrarse o vincularse a proyectos de mayor escala.

Esta necesidad de aumentar la producción y la productividad del sector agroalimentario se dará en el marco del cambio estructural de las economías, en las que los sectores agropecuario y agroindustrial tienen una menor participación dentro de la producción y del empleo totales. Por otra parte, la necesidad de aumentar la productividad enfrenta a su vez otros retos, que van desde oposición de ciertos sectores de la sociedad a la investigación y desarrollo de organismos genéticamente modificados (OGM), la pérdida de biodiversidad y el surgimiento de nuevas plagas, enfermedades y los medios para combatirlas. Ciertamente cada vez se dan mayores avances en materia de reducción del desperdicio y aumento en el reciclaje y reutilización de recursos, pero los efectos del cambio climático continúan modificando y ejerciendo presión sobre las condiciones en que se llevan a cabo dichos procesos.

Independientemente de cuál sea su fuente principal, el cambio climático es un hecho y continuará ejerciendo presión para que la demanda por

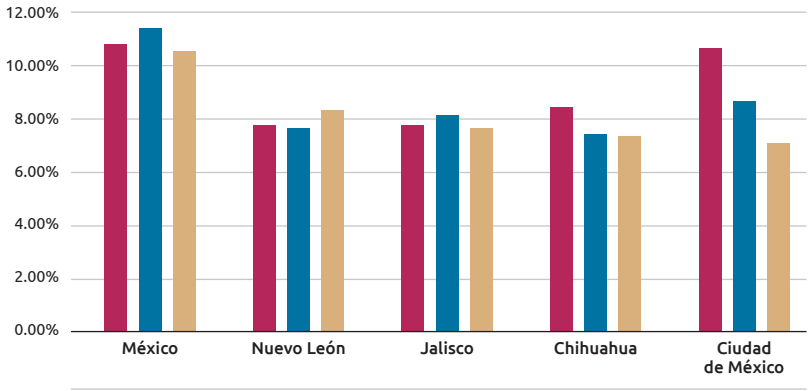
mayores cantidades de alimentos con los recursos existentes genere una mayor competencia por los recursos naturales, incremente las emisiones de gases de invernadero y plantee un mayor riesgo de deforestación y degradación de los suelos.

Las necesidades de mayores requerimientos de inversión para desarrollar nuevas variedades animales y vegetales, pesticidas, medicamentos y fertilizantes, así como para desarrollar procesos de control de calidad, distribución y comercialización de los insumos y productos del sector, han favorecido que diversos componentes críticos de los sistemas alimentarios se estén volviendo cada vez más intensivos en capital, aumenten su integración vertical y horizontal y se concentren cada vez en un menor número de manos. Esto en sí no es algo necesariamente negativo, pero implica la necesidad de generar políticas públicas diferenciadas para grandes industrias y pequeños productores, quienes enfrentan de diferente manera los restos estructurales que se han planteado, y/o generar una mayor cantidad de bienes públicos que eleven la competitividad del sector (sanidad, inocuidad, verificación de calidad, entre otros) y que beneficien a todo tipo de productores del sector independientemente de su escala. Asimismo, lo anterior también plantea la necesidad de generar mecanismos para integrar a los pequeños productores en esquemas de formación de proveedores con industrias integradas verticalmente, con el fin de facilitar su acceso a los mercados y aprovechar economías de escala.

Las empresas manufactureras de Jalisco

En lo que respecta al sector manufacturero, si bien Jalisco ha tenido un crecimiento, es importante señalar que este no es acelerado, no obstante, es persistente. Por ejemplo, en 2014, según el censo económico, había 33 609 unidades económicas y 389 924 trabajadores.

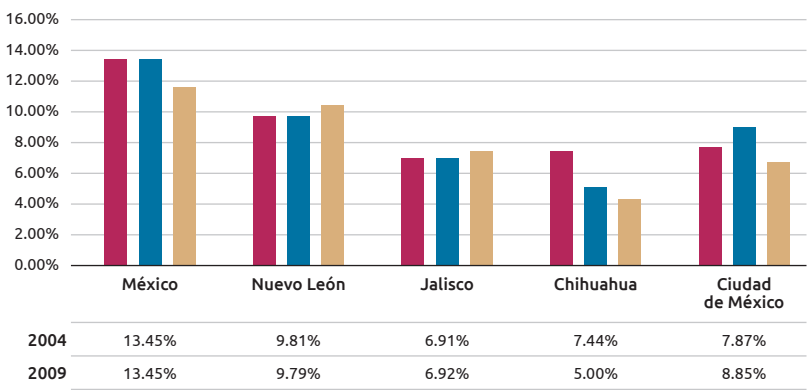
En general, las manufacturas jaliscienses se mantienen en el tercer lugar nacional en términos de magnitud del personal ocupado con 7.69% del total nacional y en cuarto lugar nacional en relación con el valor agregado generado, siendo en 2014 de 7.40%, como se muestra en las gráficas 1.19 y 1.20; únicamente se coloca por debajo del Estado de México (10.5% y 11.7% respectivamente) y Nuevo León (8.34% y 10.35% respectivamente).



	México	Nuevo León	Jalisco	Chihuahua	Ciudad de México
2004	10.81%	7.74%	7.76%	8.39%	10.67%
2009	11.36%	7.68%	8.14%	7.43%	8.68%
2014	10.50%	8.34%	7.69%	7.38%	7.12%

Gráfica 1.19. Contribución estatal respecto a la nacional del personal ocupado en la industria manufacturera (estados seleccionados)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Censos Económicos del INEGI.



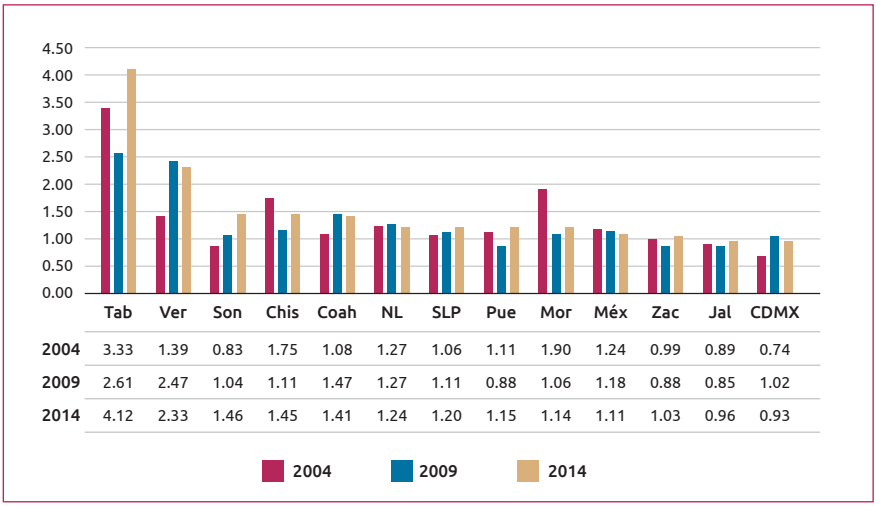
	México	Nuevo León	Jalisco	Chihuahua	Ciudad de México
2004	13.45%	9.81%	6.91%	7.44%	7.87%
2009	13.45%	9.79%	6.92%	5.00%	8.85%
2014	11.70%	10.35%	7.40%	4.25%	6.62%

Gráfica 1.20. Contribución estatal respecto a la nacional del valor agregado en la industria manufacturera (estados seleccionados)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Censos Económicos del INEGI.

En cuanto a productividad, esto es, qué tan eficientemente se están empleando los recursos productivos en la manufactura, se puede observar que, mientras en 2004 la magnitud de valor agregado por trabajador era 0.89 del promedio nacional, hubo un crecimiento en 2014 alcanzando para entonces 0.96 del promedio nacional.

En la gráfica 1.21 también se puede observar que, respecto al comportamiento de la productividad, a lo largo de diez años es clara la tendencia creciente en el estado de Jalisco, sin embargo, tal crecimiento no es tan dinámico como otras entidades, de tal manera que Jalisco se posiciona muy por debajo de otras economías estatales, como Veracruz, Sonora, Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Estado de México, entre otras; en particular en 2014 ocupó el lugar doce a nivel nacional.



	Tab	Ver	Son	Chis	Coah	NL	SLP	Pue	Mor	Méx	Zac	Jal	CDMX
2004	3.33	1.39	0.83	1.75	1.08	1.27	1.06	1.11	1.90	1.24	0.99	0.89	0.74
2009	2.61	2.47	1.04	1.11	1.47	1.27	1.11	0.88	1.06	1.18	0.88	0.85	1.02
2014	4.12	2.33	1.46	1.45	1.41	1.24	1.20	1.15	1.14	1.11	1.03	0.96	0.93

Gráfica 1.21. Industria manufacturera. Valor agregado/personal ocupado respecto al nacional (estados seleccionados)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Censos Económicos del INEGI.

Para analizar los sectores dinámicos en las manufacturas, se retoma la clasificación presentada en *Jalisco a futuro 2012-2032,* donde estas actividades dinámicas se ubicaron en las ramas presentadas en la tabla 1.46. En esa tabla también se presentan sus tasas de crecimiento en términos de empleo, valor agregado y capitalización.

Tabla 1.46. Desempeño de las actividades industriales ganadoras. Tasa de participación en el total estatal (porcentaje)

Actividad económica	Personal ocupado			Valor agregado			Activos fijos		
	2004	2009	2014	2004	2009	2014	2004	2009	2014
334. Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos	10.6	11.2	10.9	8.7	6.8	5.2	10.2	4.5	6.5
312. Industria de las bebidas y del tabaco	5.3	6.0	5.7	21.7	23.7	21.2	10.4	11.3	11.5
316. Curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos	6.3	5.6	5.1	1.8	1.6	1.5	1.2	1.3	1.1
336. Fabricación de equipo de transporte	3.5	3.1	3.2	3.8	4.2	5.5	3.1	4.0	4.8
321. Industria de la madera	1.6	1.7	1.4	0.5	0.4	0.3	0.4	0.5	0.4
331. Industrias metálicas básicas	1.1	1.0	1.2	1.6	2.3	2.0	3.9	1.6	1.7
Resto	69.0	58.0	73.0	63.0	47.0	64.0	72.0	58.0	74.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Censos Económicos del INEGI.

¿Qué factores están detrás de las "actividades ganadoras/sectores dinámicos"? En una perspectiva general, los factores que parecerían estar determinando el comportamiento ganador de las actividades que hemos identificado como núcleos de crecimiento, dada la heterogeneidad interproductiva e intraproductiva, se podrían encontrar dentro de cada rama/conjunto de actividades en los siguientes factores: acumulación de capital humano, capacidad empresarial, inversión (extranjera) de riesgo y política pública. En electrónica y autopartes, la producción es complementada bajo el esquema de maquiladoras. Las exportaciones son importantes, pero también el mercado nacional y local. Hay pocos avances tecnológicos, ya que en general las actividades ganadoras se han desarrollado bajo novedosos modelos de negocios. Otra característica es la existencia de una combinación de competencia/cooperación entre empresas grandes y un gran número de empresas pequeñas.

Este conjunto de elementos (heterogeneidad en términos de tamaño de empresa, sectores de destino de producción y nivel de dinamismo tecnológico) genera entonces la necesidad de una política diversificada en función de sus necesidades específicas de promoción, como podría ser en términos de financiamiento, capacitación, cultura empresarial, desregulación, construcción de infraestructura, comunicaciones, cargas impositivas, en escala suficiente.

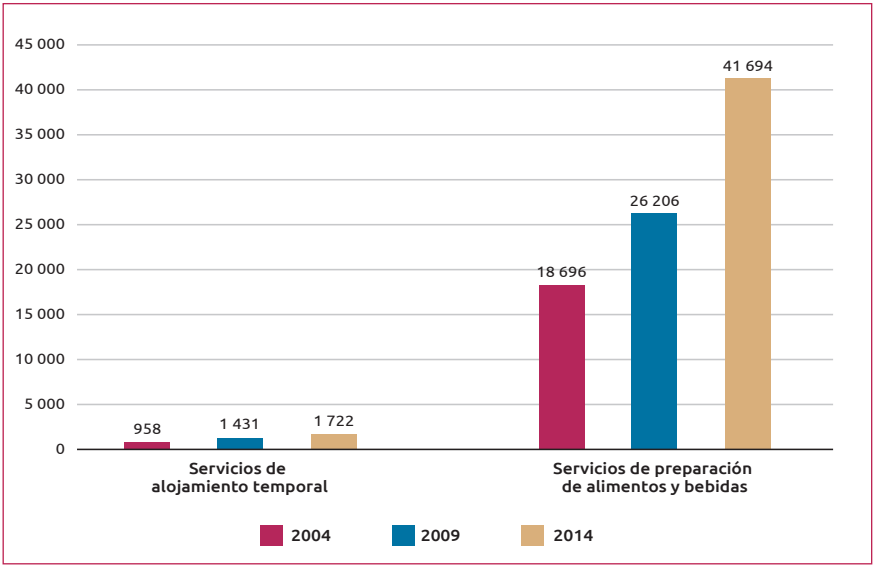
¿Cuáles son las explicaciones de esta baja productividad respecto a la nacional? En parte, como ya se mencionó, es la falta de inversión, así como la falta de incentivos para promover o incorporar trabajadores con más capacitación laboral, nuevas tecnologías y en general modelos de negocios con perfil innovador, así como un lento crecimiento en las actividades con mayor dinamismo en términos de productividad.

Respecto a la diversificación de la estructura productiva de las manufacturas, en la última década se ha observado un cambio lento, pero continuo, en la estructura productiva, tanto en términos de destino de bienes (consumo, intermedio y capital) como de contenido tecnológico, pero con algunos cambios.

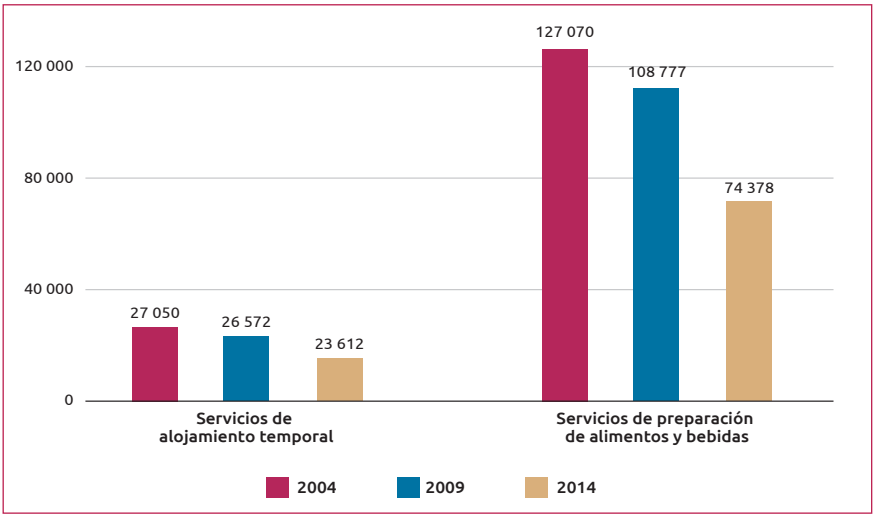
Sector servicios

Es relevante notar que el crecimiento reciente, en la década anterior, se ha concentrado más en los servicios con tasas de crecimiento promedio del PIB estatal de 7% a 15%, frente a 6.32% para la industria manufacturera.

De este sector resaltan las actividades dedicadas al turismo, como el alojamiento temporal y los servicios de preparación de alimentos y bebidas; en 2016 estas actividades generaron 8.9% del PIB estatal y mostraron una dinámica creciente entre 2013 y 2016 con una tasa de crecimiento anual promedio de 7.9%.



Gráfica 1.22. Unidades económicas turísticas en Jalisco (número de establecimientos)
Fuente: Elaboración propia con base en datos del anuario de la Secretaría de Turismo.

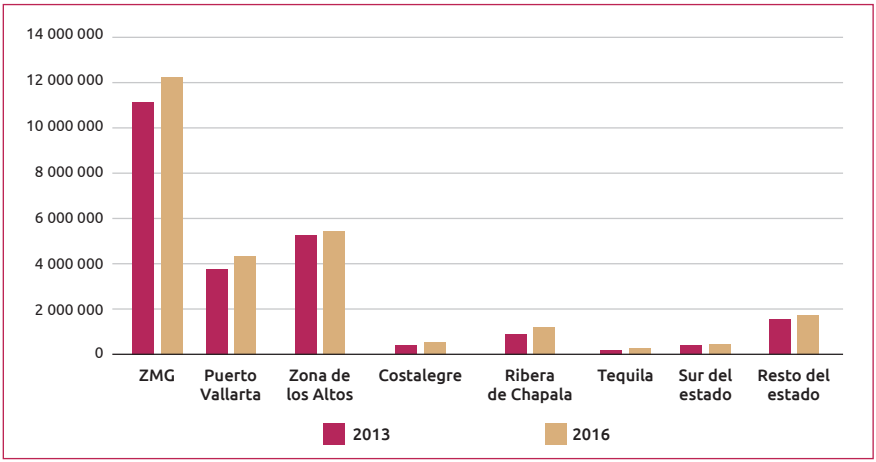


Gráfica 1.23. Personal ocupado en el sector turismo en Jalisco (número de personas)
Fuente: Elaboración propia con base en datos del anuario de la Secretaría de Turismo.

También, como se puede apreciar en las gráficas 1.22 y 1.23, hubo un crecimiento en el número de establecimientos y el personal ocupado en las

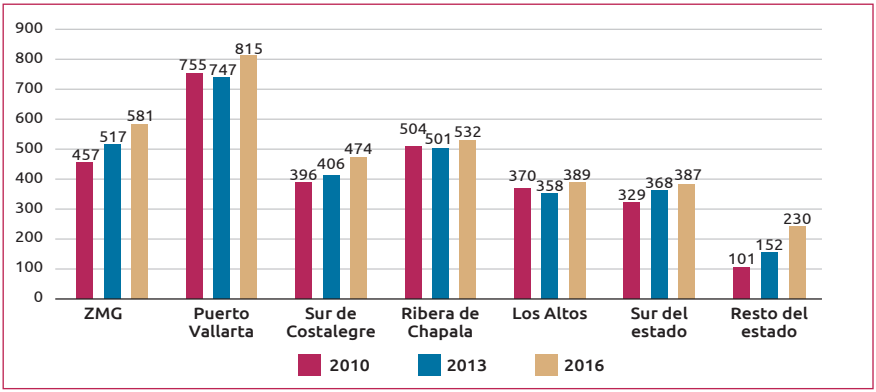
dos grandes secciones pertenecientes a los servicios turísticos, mostrando un crecimiento mayor las actividades ligadas a la preparación de alimentos y bebidas, de igual manera términos del personal promedio empleado fue significativamente mayor el relacionado con los servicios de preparación de alimentos y bebidas; para el año 2014 con respecto al 2009 se presentó un crecimiento de 3.2% frente a 0.36% para los servicios de alojamiento temporal.

Esta actividad económica, como muchas en el estado, se encuentra concentrada en tres regiones: 1) la ZMG, específicamente los municipios de Guadalajara, Zapopan y en menor medida Tlaquepaque y Tonalá, donde predomina el turismo de negocios y, en la Exvilla Maicera, el turismo religioso; 2) Puerto Vallarta como destino de playa; y 3) la zona de los Altos con Lagos de Moreno también para el turismo religioso. En la gráfica 1.24 se puede apreciar la afluencia de visitantes en los centros turísticos como un indicador que muestra la importancia de estas regiones.



Gráfica 1.24. Afluencia de visitantes en los centros turísticos de Jalisco (número de turistas)
Fuente: Elaboración propia con base en datos del anuario de la Secretaría de Turismo.

En la siguiente gráfica se puede ver el gasto promedio diario que realizan los turistas por zona. Es notable el posicionamiento económico de Puerto Vallarta, el único puerto marítimo con que cuenta la entidad con capacidad para atender el turismo de cruceros y que recibe sobre todo una gran afluencia internacional; dicho destino es seguido por la Ribera de Chapala, que cuenta con características similares.



Gráfica 1.25. Gasto promedio diario por turista según zona turística en Jalisco (pesos constantes de 2013)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del anuario de la Secretaría de Turismo.

Al posicionarse los servicios turísticos de la zona metropolitana y reenfocarse hacia el turismo de negocios, la complementariedad de servicios orientados a este segmento es clave. Expo Guadalajara se constituye en el engranaje principal, uno de los principales centros de exposiciones en el país que requiere de una buena cantidad de actividades complementarias, como es hospedaje, telecomunicaciones, logística, diseño, relaciones públicas, seguridad pública y promoción.

Es conveniente mencionar que el crecimiento originado por el sector servicios, específicamente la actividad turística, no es ajeno a las recientes contracciones mundiales, por lo que se presenta una pérdida de dinamismo, por ejemplo, en el caso de Puerto Vallarta, el principal destino de playa cuyas fuentes más importantes de turismo extranjero son los cruceros, se presentan afectaciones por las decisiones de reestructuración de rutas de las líneas navieras, problemas de salud pública y de inseguridad. Los esfuerzos de desarrollo de otro tipo de actividades como el relacionado con el turismo de negocios, por ejemplo, la construcción de un centro de convenciones, y el de aventuras no ha impactado la estacionalidad de este destino.

Existen esfuerzos importantes para el desarrollo de otros centros turísticos, como ha sido el concepto de Costa Alegre que, junto con Chapala, han encontrado más una vocación hacia la atención a los llamados *snow birds* (pájaros de invierno) de Estados Unidos y Canadá. La promoción de Costa Alegre como destino de playa ha dejado de lado este segmento,

misma ausencia que encontramos en los programas públicos, ya que implica consideraciones como el tipo de tenencia de la tierra, integración a la dinámica de la comunidad, servicios médicos, entre otros elementos.

Otros programas para promover y consolidar otros destinos turísticos, como ha sido el caso del municipio de Tequila, también han mostrado un éxito relativo. Llama la atención que no se cuente con un programa federal para su impulso, como ha sido el caso de otras entidades a través de los programas regionales.

A nivel estatal los esfuerzos se han concentrado en la promoción de destinos de playa a partir del concepto Costa Alegre y Puerto Vallarta, que deberían recuperar la experiencia de centros turísticos integralmente planificados, pero la falta de equilibrio entre el crecimiento de la actividad turística y el desarrollo local sólo han ocasionado daños sociales y ambientales difíciles de resarcir. La falta de capacidades institucionales en el ámbito estatal y municipal y la falta de inversión pública en la zona representan los principales obstáculos a un desarrollo ordenado y sustentable en la región; de igual manera, hay poca promoción del turismo religioso con la ruta del peregrino y San Juan de los Lagos y del turismo de montaña con el programa Sierra del Tigre. Los estudios desarrollados por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) para estos fines señalan los grandes esfuerzos que tiene que desarrollar la entidad en inversión pública y privada para consolidar los destinos.

Resaltan más por su fracaso programas como el de la Escalera Náutica, impulsado años atrás y que no logró cohesionar los esfuerzos de fomento llevados a cabo por los gobiernos estatales involucrados a pesar de que en la región son muchas las oportunidades para el transporte marítimo que conecte centros turísticos, entre otras actividades.

Situación laboral en el estado de Jalisco

Actualmente, la evolución del empleo en Jalisco se encuentra ceñida a la importancia de los sectores económicos. Según estimaciones del INEGI, contenidas en la ENOE, la población total de Jalisco entre 2005 y 2017[77]

[77] Se tomó como referencia el segundo trimestre, dado que, según el INEGI, es el más estable de cada año.

pasó de seis millones novecientas mil personas a ocho millones cien mil, en tanto que la población en edad de trabajar, es decir, los de 15 años y más, pasaron de cuatro millones setecientas mil a seis millones cien mil respectivamente. En términos porcentuales, la población en edad de trabajar, respecto a la población total estimada, se incrementó de manera significativa en todo el periodo, ya que pasó de 68.5% a 74.7% en 2005 y 2017 respectivamente.

Tabla 1.47. Distribución de la población total

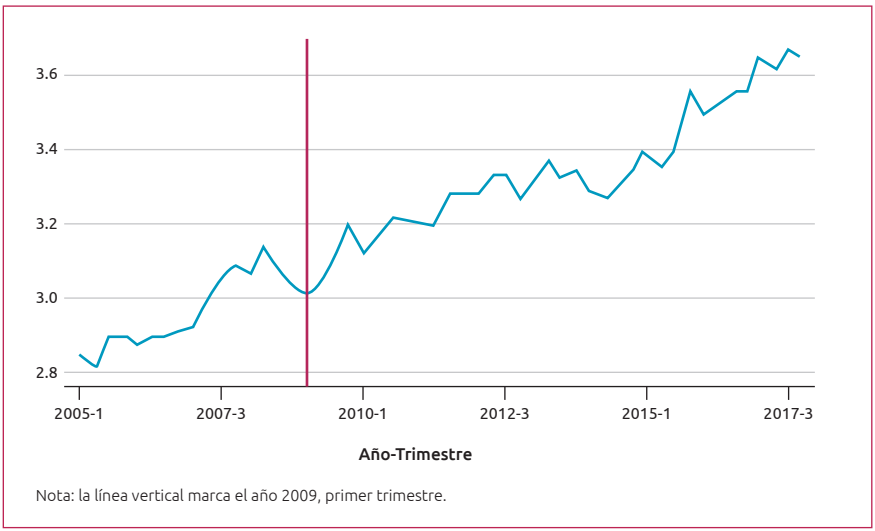
Indicador laboral estratégico	Periodo		Tasa de crecimiento promedio anual
	2005	2017	
Población total	6 892 394	8 099 961	1.32
Población de 15 años y más	4 718 298	6 053 141	2.04
Población económicamente activa (PEA)	2 910 998	3 707 620	1.98
Ocupada	2 825 724	3 611 268	2.01
Desocupada	85 274	96 352	1.00
Población no económicamente activa (PNEA)	1 807 300	2 345 521	2.13
Disponible	211 174	275 454	2.18
No disponible	1 596 126	2 070 067	2.13

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE.

El ritmo de crecimiento de la PEA en Jalisco fue ligeramente menor que la PNEA, porque mientras que la PEA creció a una tasa promedio anual de 1.98%, la PNEA lo hizo en 2.13%, siendo el grupo de la PNEA disponible el que mayor crecimiento promedio ha registrado (2.18%).

Si bien el crecimiento de la PO total ha sido de 2% en promedio anual entre los años 2005 y 2017, con la crisis económica internacional, que afectó a todo el país desde principios de 2008, se interrumpió la notable velocidad del crecimiento del empleo, particularmente a partir del tercer trimestre de 2008, encontrando su punto más bajo durante el primero de 2009. A partir del segundo trimestre de 2015, el crecimiento del volumen de ocupación mostró el mayor dinamismo de todo el periodo (véase

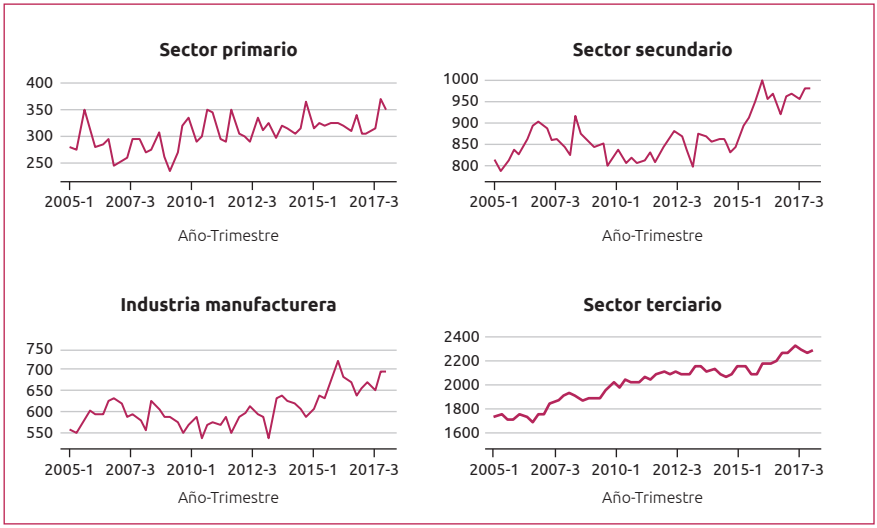
gráfica 1.26); sería muy recomendable que se aprovechen, mediante políticas públicas de impulso y protección al empleo, este marcado dinamismo, originado muy probablemente del crecimiento de la industria de la construcción.



Gráfica 1.26. Evolución de la Población Ocupada (millones de personas)
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE

PO por sector de actividad

Retomando el impulso económico que dan los grandes sectores de la actividad a nuestro estado, es conveniente señalar que el relacionado con servicios, es decir, el terciario, es el que ha tenido el mayor dinamismo, registrando una tasa de crecimiento promedio anual en su volumen de ocupación de 2.2% entre 2005 y 2017. En este último año, el total de ocupados en dicho sector fue de dos millones trescientas mil personas en promedio. Por comparar, el sector secundario, que en el texto se analiza como manufacturero, registró en el mismo periodo un crecimiento de 1.5% y el primario o agropecuario contó con una tasa de 1.7% (véase gráfica 1.27).



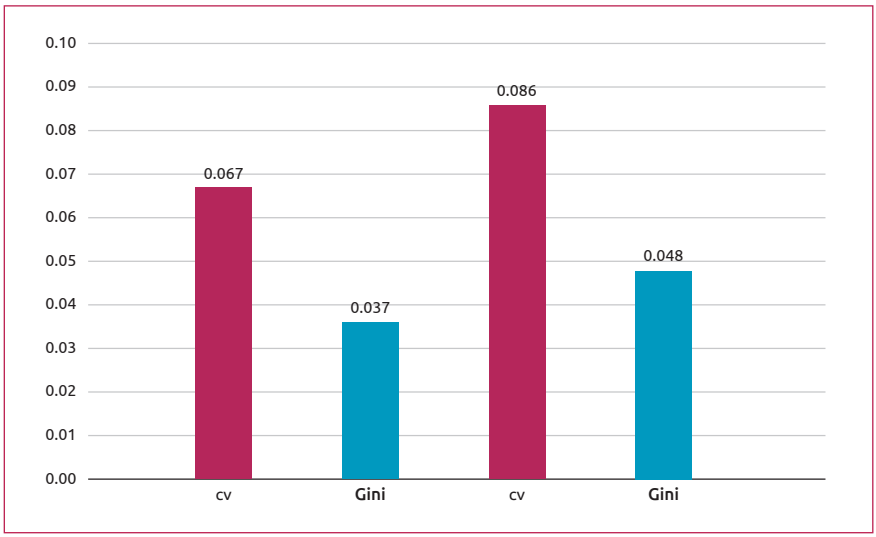
Gráfica 1.27. Población ocupada según sector de actividad en Jalisco (miles de personas)
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE.

El comportamiento del empleo en el sector secundario ha estado determinado por el de la industria manufacturera, de ahí que las tasas de crecimiento entre ellas sea prácticamente la misma (1.5% y 1.6% respectivamente). A partir de 2013, el empleo en la industria manufacturera ha sido el más grande, ya que registró un crecimiento promedio anual de 5%, el sector de los servicios sociales de 4% y el de la construcción de 3.04%. Cabe mencionar que, dentro del sector terciario, el empleo en el sector gobierno es el que más ha crecido en ese mismo periodo después del de servicios sociales, ya que fue de 3.96% en promedio anual, pero no se profundizó tanto debido a que se relaciona con cuestiones más que nada políticas y no económicas o sociales, como es el caso de la industria turística.

Desigualdad en el crecimiento del empleo por sector de actividad

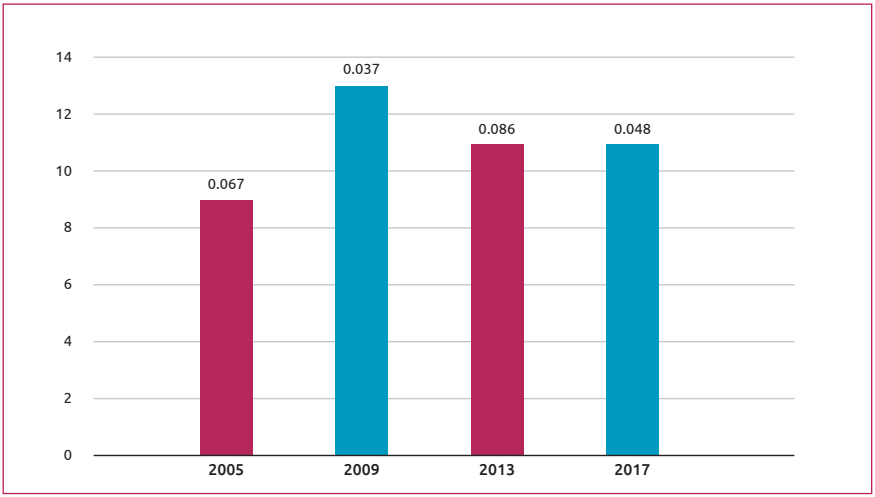
El crecimiento del volumen de ocupación en Jalisco es desigual, presenta algunas variaciones según el sector de actividad de que se trate. Si se calculan dos indicadores estadísticos que miden la variación o desigualdad

en el comportamiento del volumen de ocupación por sector de actividad, tales como el coeficiente de variación (CV) y el índice de Gini (Gini), se puede mostrar que, a lo largo de todo el periodo, el sector primario es el que presenta las mayores variaciones y/o desigualdades, en tanto que el sector más homogéneo es el secundario. Sin embargo, este es el sector que ha presentado un cambio más notorio en su comportamiento, considerando esos dos indicadores, luego de la crisis de 2008-2009, ya que es el único sector que presentó las variaciones más notables antes y después del primer trimestre de 2009. El crecimiento se hizo más desigual en el sector secundario durante el periodo 2009-2017 en relación con el periodo anterior, y debido a ello, el comportamiento del volumen total del empleo siguió este mismo patrón (véase gráfica 1.28).



Gráfica 1.28. Coeficientes de variación y de Gini del volumen de ocupación según subsector industrial (2005-2017). Manufactura y construcción
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE.

Con un análisis similar al anterior, se puede concluir que, de los dos subsectores del sector secundario más relevantes en la aportación al empleo que son la industria manufacturera y de la construcción, el que presentó las mayores desigualdades es el de la construcción; el más homogéneo, por consiguiente, fue la manufactura.

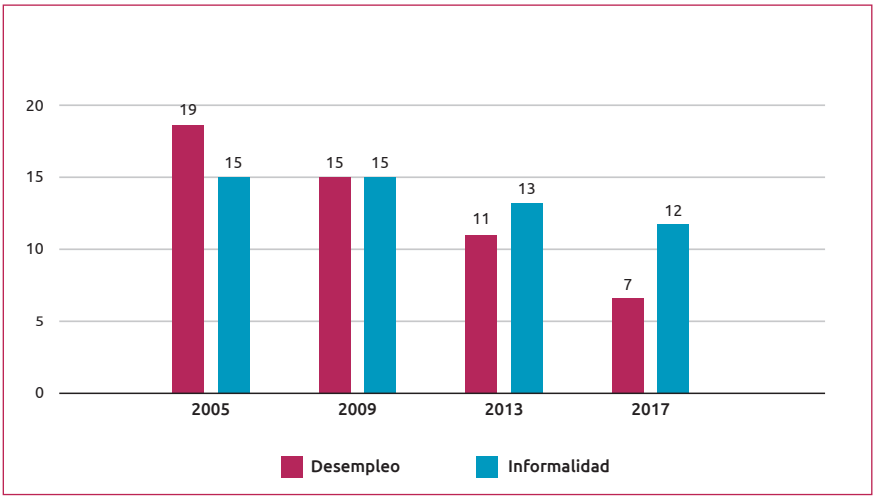


Gráfica 1.29. Ingreso mensual total. Posición de Jalisco en el total de las 32 entidades federativas del país (de mayor a menor ingreso)
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE.

Ingreso laboral

Aunque en Jalisco el ingreso promedio mensual de la PO se encuentra por encima del nacional, sigue considerándose muy por debajo de las necesidades de subsistencia de los trabajadores. En efecto, mientras que el promedio nacional es de 5 823 pesos mensuales, en la entidad es de 6 339 pesos, y tomando sólo a la población que trabaja una jornada laboral completa (de 40 a 48 horas a la semana), este promedio es de 6 721 pesos al mes.

En relación con el resto de las entidades federativas, Jalisco no ha mejorado, por el contrario, empeoró de manera significativa durante el periodo 2005-2017. En efecto, mientras que en 2005 Jalisco ocupaba el noveno lugar en la posición del mejor al peor salario de la república, en 2009 bajó hasta el lugar trece, posteriormente, tanto en 2013 como en 2017, la entidad ocupó el undécimo lugar.



Gráfica 1.30. Tasa de desocupación y de informalidad laboral. Lugar que ocupa Jalisco en relación con las 32 entidades federativas del país (de la tasa más baja a la más alta)
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE.

Las tres entidades federativas que en 2017 ocupaban los tres primeros lugares en cuanto a ingreso promedio mensual se refiere son Baja California Sur con 8 739 pesos, Ciudad de México con 7 950 y Nuevo León con 7 536 pesos al mes.

Desempleo e informalidad laboral

Esta situación de deterioro del ingreso mensual que guarda Jalisco en relación con el resto de las entidades federativas del país contrasta significativamente con la notable reducción del desempleo.

En efecto, Jalisco se caracteriza por presentar una marcada reducción del desempleo entre 2005 y 2017, en comparación con el resto de los estados de la república mexicana. De ocupar el lugar diecinueve en relación con el resto del país, en el orden de menor a mayor desempleo, dicha entidad federativa ha ido mejorando su posición, una por año, en todo el periodo. Fue así como en los cuatro años siguientes a 2005, Jalisco mejoró su posición en cuatro lugares para 2009, pasando a ocupar el lugar quince. Cuatro años después, en 2013, mejoró su posición y se ubicó en el lugar once. Finalmente,

en estos últimos cuatro años, la tasa de desocupación de la entidad mejoró nuevamente cuatro sitios más para ubicarse en la séptima posición respecto al resto de las entidades federativas.

Por su parte, la tasa de informalidad laboral, aunque de manera tendencial ha venido disminuyendo entre 2005 y 2017, y con ello la posición de la entidad con respecto al resto de los estados, este mejoramiento ha sido más lento que el de la tasa de desocupación. En 2005 Jalisco ocupaba el lugar quince, en el orden de la más baja a la más alta tasa de informalidad, para 2009 se mantuvo en el mismo sitio, en tanto que en 2013 y 2017 se ubicó en los sitios trece y doce respectivamente.

Tabla 1.48. Coeficientes de variación y de Gini del volumen de ocupación según sector económico en Jalisco

Periodo	Primario		Secundario		Terciario		Total	
	CV	Gini	CV	Gini	CV	Gini	CV	Gini
2005-2008	0.087	0.046	0.044	0.024	0.050	0.027	0.034	0.018
2009-2017	0.078	0.042	0.071	0.039	0.052	0.028	0.051	0.028
Total	**0.092**	**0.052**	**0.065**	**0.036**	**0.090**	**0.051**	**0.072**	**0.041**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE.

El comportamiento de las tasas de desocupación y de informalidad laboral puede resumirse en dos grandes subperiodos, el que va de 2005 a 2008 y el que va de 2009 hasta 2017, es decir, antes y después de la crisis financiera de 2009. Así, mientras que el desempleo aumentó en promedio de un periodo a otro, la informalidad se redujo también en promedio (véase tabla 1.49).

Tabla 1.49. Tasas de desocupación y de informalidad laboral según periodo en Jalisco (porcentajes)

Periodo	Tasa de desocupación	Tasa de informalidad laboral
2005-2008	3.5	55.2
2009-2017	4.7	53.1
Total	**4.3**	**53.8**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE.

Bibliografía

Agronegocios (2013). *Estudio sobre directrices de política en materia de seguridad alimentaria sostenible y viabilidad de proyectos en México*. Guadalajara: Agronegocios Nueva Galicia.

Cesjal (2018). *Diagnóstico del Comercio Exterior del Sector Agroindustrial en Jalisco.* Guadalajara: Consultores en Comercio Exterior e Inversión.

Conapo (2014). *Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030. Jalisco.* México: Secretaría de Gobernación/Conapo. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/Cuadernos/14_Cuadernillo_Jalisco.pdf

Coneval (2008). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2008*.

DE LEÓN, A. (2017). Crecimiento económico en Jalisco a mediados de la segunda década del siglo XXI: Núcleos de crecimiento y sustentabilidad productiva. En C. Sánchez (coord.), *Capacidades gubernamentales, sociales y económicas* (pp. 149-179). México: Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno/Prometeo Editores.

DELGADO, O. (8 de septiembre de 2016). La economía mundial: previsiones y propuestas. *La Jornada*. Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/2016/09/08/opinion/022a1eco

FAO (2017). *The future of food and agriculture. Trends and challenges*. Roma: FAO.

FIRA (2016). *Panorama Agroalimentario. Maíz 2016*. México: Banco de México/FIRA.

Gobierno del Estado de Jalisco (2012). *Plan estatal de desarrollo y metas*.

Indra Business Consulting (2015). *Análisis de la demanda formativa en seis sectores vocacionales de la Región Centro-Occidente*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

INEGI (2016). *Actualización del marco censal agropecuario 2016*. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/agro/amca/

PADILLA, R., Leal, M., y Acosta, A. (Coords.) (2013). *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir: Economía, sociedad, salud y seguridad social* (T. 3). Guadalajara: CEED-UdeG.

Seder (2017). *Boletines y notas de prensa*.

Salud y seguridad social

Alfredo Celis de la Rosa
Patricia Noemí Vargas Becerra

Nadie puede negar que en los últimos cien años las condiciones de salud de la población han mejorado más allá de lo que en aquellos entonces alguien pudiera haber imaginado: la mortalidad general en México estimada para el periodo 1921-1924 fue de 25.1/1 000 habitantes, la mortalidad en menores de 1 año en 1922 se estimó en 223.1/1 000 nacimientos y la esperanza de vida al nacimiento para 1930 apenas superaba los 36 años (36.1 en hombres, 37.5 en mujeres) (INEGI, 1994). Para 2018, el IIEG estimó una tasa bruta de mortalidad de 5.7/1 000, una tasa de mortalidad infantil de 9.7/1 000 y una esperanza de vida al nacimiento de 76 años (73.6 años en hombres y 78.5 años en mujeres) (IIEG, 2018). Sin lugar a duda, la salud de la población en el Jalisco de hoy es mucho mejor que la de hace cien años. Pero la pregunta de este trabajo es otra: ¿qué ha ocurrido con la salud en Jalisco en los últimos años? Específicamente, ¿qué podemos esperar y qué debemos atender para los próximos años a partir de sus cambios en los últimos diez años? Semejante tarea se complica por varias razones:

a) En primer lugar, los cambios en la salud de la población generalmente son lentos, con pequeñas diferencias de un año a otro. Las únicas excepciones a estos cambios pausados están explicadas por eventos catastróficos (epidemias, desastres naturales, guerras, etc.) que afectarían al total de la población o provocarían cambios en la tecnología del campo de la salud (vacunas, tratamientos realmente innovadores) que tendrían que ser accesibles a toda la población. Estas excepciones son realmente infrecuentes.

b) En segundo lugar, y quizá el que más obstaculiza esta tarea, encontramos el registro de los eventos de salud en que se basa nuestro análisis: la confiabilidad de las fuentes, el registro de los datos y la metodo-

logía utilizada no son uniformes, los tiempos de notificación tienen retrasos importantes (de años) y la información publicada con mucha frecuencia no nos permite realizar ponderaciones sin sesgos.

c) Finalmente, también tenemos que mencionar las limitaciones del espacio destinado a este análisis en el presente volumen.

Para facilitar nuestro análisis hemos recurrido, en lo posible, a fuentes de datos crudos y los procesamos nosotros mismos. Así, nuestra presentación y análisis se basa en las siguientes estadísticas:

a) *Mortalidad.* Los datos más recientes al momento de realizar este análisis corresponden al año 2015. Fueron tomados de las bases de datos de mortalidad disponibles a través del portal de la Dirección General de Información en Salud (DGIS, 2018a), y tabulados de acuerdo con la lista de tabulación 1 para la mortalidad de la décima revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10) (OPS, 1995). Para el cálculo de las tasas de mortalidad, la población del estado de Jalisco para los años que se muestran se proyectó linealmente a partir de los Censos de Población y Vivienda de 2000 y 2010, y de los Conteos de Población y Vivienda de 2005 y 1995 (INEGI, 2018).

b) *Egresos hospitalarios.* Los datos más recientes para el sector salud (Secretaría de Salud, IMSS, ISSSTE, Pemex, Sedena, Semar y otros) al momento de realizar este análisis corresponden al año 2013. Fueron tabulados mediante la aplicación de cubos dinámicos disponible a través del portal de la Dirección General de Información en Salud (DGIS, 2018b) y con base en la lista de tabulación 1 para la mortalidad de la décima revisión de la CIE-10 (OPS, 1995), modificada para evitar que las categorías inespecíficas ("resto de las causas" y "otras causas") se mostraran en los primeros veinte diagnósticos de egreso.

c) *Diagnósticos en consulta externa.* La información para elaborar los cuadros referentes a este tema fue tomada del *Anuario estadístico y geográfico de Jalisco* de 2013 (INEGI, 2014a), 2014 (INEGI, 2014b) y 2017 (INEGI, 2017).

d) *Seguridad social.* Las estimaciones sobre la cobertura en salud y seguridad social se realizaron con base en información del INEGI, como son los Censos y Conteos de Población y Vivienda de 2000, 2005 y 2010, así como la Encuesta Intercensal 2015, las Encuestas Nacio-

nales de Empleo y Seguridad Social (ENESS) de 2000, 2004, 2009 y 2013, y las Encuestas Nacionales de Ocupación y Empleo (ENOE) de 2005, 2010, 2015 y 2018. Asimismo, la información de indicadores de pobreza del Coneval permitió presentar los niveles de carencias de acceso a servicios de salud y seguridad.

e) Recursos materiales en instituciones públicas de atención a la salud. Datos obtenidos a través de cubos dinámicos en el portal de la DGIS (2018b).

f) Personal médico y de enfermería en contacto directo con el paciente en instituciones públicas. También fueron tomados del *Anuario estadístico y geográfico de Jalisco* de 2013 (INEGI, 2014a), 2014 (INEGI, 2014b) y 2017 (INEGI, 2017).

g) Prevalencia de sobrepeso y obesidad en Jalisco y actividades organizadas en población. Tomados de los resultados para Jalisco de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (INSP, 2013).

Mortalidad

Las estadísticas de mortalidad son uno de los insumos más confiables en el diagnóstico de la salud de la población, y no sólo porque definan los eventos de salud más trascendentes de nuestra existencia. El registro de la mortalidad es universal (casi 100% de las defunciones son registradas), su codificación está normada y aceptada internacionalmente (OPS, 1995), y los datos para México están disponibles sin restricciones a través de páginas web (DGIS, 2018a).

En Jalisco, las tasas de mortalidad estandarizada e infantil muestran tendencias claramente descendentes. La tasa bruta de mortalidad muestra un decremento sostenido entre 2003 y 2009, y entre 2009 y 2015 (véase tabla 1.50). En aparente contradicción con estas tendencias se aprecia una tendencia ascendente en la mortalidad cruda. La diferencia observada entre las tendencias de la mortalidad cruda y la estandarizada se explica fácilmente porque la estandarizada se calcula en consideración a una población específica (la de Jalisco en 2010 para los fines de este análisis). Así, las tasas estandarizadas son el instrumento más adecuado para comparar

la mortalidad entre dos poblaciones, siempre y cuando las tasas a comparar se calculen con la misma población estándar.

Tabla 1.50. Tasas[1] de mortalidad en Jalisco

Tipo de mortalidad	Ambos sexos					
	2003		2009		2015	
	Defunciones	Tasa	Defunciones	Tasa	Defunciones	Tasa
Mortalidad cruda	32 895	5.00	37 744	5.22	43 141	5.43
Mortalidad estandarizada†		5.60		5.36		5.09
Mortalidad infantil	1 890	14.47	1 812	13.87	1 552	11.13
Tipo de mortalidad	**Hombres**					
	2003		2009		2015	
	Defunciones	Tasa	Defunciones	Tasa	Defunciones	Tasa
Mortalidad cruda	17 955	5.62	20 591	5.82	23 951	6.11
Mortalidad estandarizada†		6.14		5.94		5.80
Mortalidad infantil	1 092	16.40	1 007	15.14	929	13.18
Tipo de mortalidad	**Mujeres**					
	2003		2009		2015	
	Defunciones	Tasa	Defunciones	Tasa	Defunciones	Tasa
Mortalidad cruda	14 921	4.41	17 144	4.64	19 179	4.76
Mortalidad estandarizada†		4.96		4.76		4.51
Mortalidad infantil	792	12.36	802	12.50	616	8.93

[1] Tasa por 1 000 habitantes.
[†] Mortalidad estandarizada a la población de 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de mortalidad de la DGIS (2018a) y los Censos y Conteos de Población y Vivienda de 1995, 2000, 2005 y 2010 (véase http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/default.html?init=2).

Tasas de mortalidad

Las tablas 1.51 a 1.53 muestran las tasas de mortalidad por causa de muerte, ordenadas en consideración a su magnitud (de mayor a menor) en 2015. Adicionalmente, y con fines comparativos, se muestran las mismas causas de muerte en 2003 y 2009, aunque no necesariamente en el mismo orden progresivo. Estos cuadros muestran a la diabetes mellitus como la primera causa de muerte en los últimos años tanto para hombres como para mujeres, con una tendencia ascendente entre 2009 y 2015, aunque menos pronunciada que la observada entre 2003 y 2009.

A la diabetes mellitus le siguen las enfermedades isquémicas del corazón y las enfermedades cerebrovasculares, que junto con las enfermedades hipertensivas en el quinto lugar son las únicas tres causas de muerte del sistema circulatorio presentes entre las primeras veinte causas de muerte. Las enfermedades isquémicas del corazón mostraron un incremento de 24.5% entre 2009 y 2015. De mantenerse esta tendencia, para 2021 estarán superando a las defunciones por diabetes mellitus.

En el cuarto lugar de la mortalidad general en Jalisco se aprecia a la neumonía. Esta causa de muerte y la enfermedad por virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) son las únicas dos entre las primeras veinte registradas en la lista de mortalidad. Llama la atención el incremento en las defunciones por neumonía, mientras que la mortalidad asociada al VIH tiene reducciones importantes. La categoría de diarreas y gastroenteritis de presunto origen infeccioso aparecen entre las primeras veinte causas de muerte en las tablas 1.52 y 1.53. Esto ocurre porque en la tabla 1.52 se excluyeron las causas de muerte exclusivas de las mujeres, mientras que en la tabla 1.52 se excluyeron las causas observadas sólo en hombres.

Los accidentes de transportes, los homicidios y los suicidios en las posiciones 6, 7 y 10, respectivamente, representan las tres causas externas más frecuentes de lesiones como causa de muerte. Los accidentes de trasporte muestran una clara tendencia descendente entre 2009 y 2015, mientras que para los homicidios y los suicidios la tendencia es ascendente. Si las tendencias observadas para los homicidios y los accidentes de transportes se mantienen constantes, para 2021 los homicidios superarán como causa de muerte a los accidentes de transportes.

De la posición 8 a la 19 de la mortalidad general, interrumpida por los suicidios (10) y la desnutrición (12), se aprecia una lista de tumores malignos:

a) El tumor maligno de próstata es el cáncer más frecuente en hombres: se considera que uno de cada ocho o nueve hombres lo desarrollará. Su tendencia ha sido descendente, y existen motivos para este comportamiento: es detectable en sus estadios tempranos mediante exploración clínica y estudios de laboratorio, y una vez diagnosticado puede ser tratado con buen pronóstico.

b) Hay que señalar que los tumores malignos de la tráquea, de los bronquios y del pulmón entre 2003 y 2015 muestran una tendencia constantemente descendente. Llama la atención porque el factor de riesgo más importante de estos tumores malignos es el fumar tabaco (principalmente en forma de cigarrillos), por lo que este comportamiento descendente nos haría pensar que el consumo de cigarrillos está disminuyendo en la población de Jalisco.

c) El tumor de mama es el cáncer más frecuente en las mujeres jalisciense-ses. Este tumor es detectable mediante exploración mamaria, pero su identificación temprana es más sensible mediante el uso de rayos X, y cuando se diagnostica en sus etapas más tempranas el pronóstico es muy bueno. Este cáncer como causa de muerte se ha incrementado en 20.6% entre 2009 y 2015.

d) Los tumores malignos del colon, del recto y del ano mostraron un incremento de 41.2% entre 2009 y 2015. Estos tumores pueden ser diagnosticados en sus primeras etapas mediante una colonoscopía.

e) El tumor maligno del cuello del útero fue, durante mucho tiempo, la primera causa de muerte por cáncer en mujeres. Actualmente ocupa el cuarto lugar entre la lista de tumores malignos y su tendencia es a seguir descendiendo.

La desnutrición es la doudécimo causa de muerte en el listado general, mostrando una tendencia descendente importante entre 2009 y 2015 de -25.8%.

Tabla 1.51. Mortalidad en Jalisco en ambos sexos						
Causa	CIE-10	2003	2009	2015	Cambio %	
		Tasa[1]	Tasa[1]	Tasa[1]	03-09	09-15
1. Diabetes mellitus	E10-E14	6.23	7.03	7.50	12.86	6.76
2. Enfermedades isquémicas del corazón	I20-I25	5.44	5.55	6.91	2.06	24.50
3. Enfermedades cerebrovasculares	I60-I69	3.05	2.89	2.70	-5.10	-6.91
4. Neumonía	J12-J18	1.60	1.85	2.33	15.69	25.72
5. Enfermedades hipertensivas	I10-I13	1.21	1.64	1.75	35.42	6.19
6. Accidentes de transportes	V01-V99	2.14	2.20	1.60	3.05	-27.22
7. Homicidios	X85-Y09	0.71	0.93	1.55	30.64	67.24
8. Tumor maligno de la próstata	C61	1.32	1.31	1.28	-0.88	-2.66
9. Tumor maligno de la tráquea, de los bronquios y del pulmón	C33-C34	0.90	0.81	0.72	-10.23	-10.90
10. Suicidios	X60-X84	0.47	0.49	0.66	4.12	34.28
11. Tumor maligno de la mama	C50	0.52	0.52	0.63	1.74	19.53
12. Desnutrición	E40-E46	1.01	0.84	0.63	-16.91	-25.76
13. Tumor maligno del colon, del recto y del ano	C18-C21	0.35	0.41	0.58	18.02	41.19
14. Tumor maligno del cuello del útero	C53	0.75	0.64	0.52	-14.21	-19.13
15. Leucemia	C91-C95	0.44	0.40	0.39	-9.63	-0.80
16. Tumor maligno del estómago	C16	0.51	0.46	0.39	-10.09	-14.81
17. Tumor maligno del páncreas	C25	0.36	0.36	0.39	1.45	7.28
18. Tumor maligno del ovario	C56	0.29	0.34	0.38	14.74	13.21

Tabla 1.51. Mortalidad en Jalisco en ambos sexos						
Causa	CIE-10	2003	2009	2015	Cambio %	
		Tasa(1)	Tasa(1)	Tasa(1)	03-09	09-15
19. Tumor maligno del hígado y de las vías biliares intrahepáticas	C22	0.39	0.36	0.37	-9.35	4.36
20. Enfermedad por VIH	B20-B24	0.57	0.40	0.29	-30.17	-27.42
(1) Tasa por 100 00 habitantes.						

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de mortalidad de la DGIS (2018a) y los Censos y Conteos de Población y Vivienda.

Tabla 1.52. Mortalidad en Jalisco en hombres						
Causa	CIE-10	2003	2009	2015	Cambio %	
		Tasa(1)	Tasa(1)	Tasa(1)	03-09	09-15
1. Diabetes mellitus	E10-E14	6.13	7.06	7.76	15.07	9.88
2. Enfermedades isquémicas del corazón	I20-I25	6.12	6.26	7.65	2.38	22.06
3. Homicidios	X85-Y09	1.30	1.72	2.76	32.48	60.85
4. Accidentes de transportes	V01-V99	3.42	3.51	2.63	2.51	-25.11
5. Enfermedades cerebrovasculares	I60-I69	2.85	2.76	2.58	-3.20	-6.62
6. Neumonía	J12-J18	1.67	1.90	2.50	13.88	31.28
7. Enfermedades hipertensivas	I10-I13	1.01	1.47	1.55	45.47	5.41
8. Tumor maligno de la próstata	C61	1.32	1.31	1.28	-0.88	-2.66
9. Suicidios	X60-X84	0.80	0.80	1.06	-0.46	32.99
10. Tumor maligno de la tráquea, de los bronquios y del pulmón	C33-C34	1.15	1.00	0.82	-13.80	-18.04
11. Tumor maligno del colón, del recto y del ano	C18-C21	0.34	0.42	0.61	24.66	45.22
12. Desnutrición	E40-E46	1.03	0.81	0.60	-21.45	-26.24

Tabla 1.52. Mortalidad en Jalisco en hombres						
Causa	CIE-10	2003	2009	2015	Cambio %	
		Tasa[1]	Tasa[1]	Tasa[1]	03-09	09-15
13. Enfermedad por VIH	B20-B24	0.98	0.67	0.50	-31.80	-24.68
14. Trastornos mentales y del comportamiento debido al uso de sustancias psicoactivas	F10-F19	0.72	0.35	0.45	-51.68	30.47
15. Leucemia	C91-C95	0.48	0.44	0.44	-8.47	-0.02
16. Tumor maligno del estómago	C16	0.60	0.52	0.43	-12.93	-17.64
17. Tumor maligno del páncreas	C25	0.36	0.37	0.38	3.72	1.77
18. Tumor maligno del hígado y de las vías biliares intrahepáticas	C22	0.37	0.31	0.37	-15.05	18.84
19. Ahogamiento y sumersión accidentales	W65-W74	0.53	0.40	0.35	-25.59	-11.78
20. Diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso	A09	0.23	0.13	0.26	-44.58	99.91

[1] Tasa por 100 00 habitantes.

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de mortalidad de la DGIS (2018a) y los Censos y Conteos de Población y Vivienda.

Tabla 1.53. Mortalidad en Jalisco en mujeres						
Causa	CIE-10	2003	2009	2015	Cambio %	
		Tasa[1]	Tasa[1]	Tasa[1]	03-09	09-15
1. Diabetes mellitus	E10-E14	6.30	6.99	7.25	10.84	3.76
2. Enfermedades isquémicas del corazón	I20-I25	4.79	4.87	6.20	1.61	27.25
3. Enfermedades cerebrovasculares	I60-I69	3.23	3.02	2.81	-6.55	-7.10
4. Neumonía	J12-J18	1.54	1.81	2.17	17.51	19.95

Tabla 1.53. Mortalidad en Jalisco en mujeres						
Causa	CIE-10	2003	2009	2015	Cambio %	
		Tasa[1]	Tasa[1]	Tasa[1]	03-09	09-15
5. Enfermedades hipertensivas	I10-I13	1.41	1.81	1.94	28.75	6.98
6. Tumor maligno de la mama	C50	0.99	1.02	1.23	3.06	20.64
7. Desnutrición	E40-E46	0.99	0.87	0.65	-11.94	-25.29
8. Tumor maligno de la tráquea, de los bronquios y del pulmón	C33-C34	0.66	0.63	0.63	-4.69	-0.34
9. Accidentes de transportes	V01-V99	0.92	0.95	0.60	3.06	-36.74
10. Tumor maligno del colón, del recto y del ano	C18-C21	0.36	0.40	0.55	12.05	37.01
11. Tumor maligno del cuello del útero	C53	0.74	0.64	0.52	-14.21	-19.13
12. Tumor maligno del páncreas	C25	0.35	0.35	0.40	-0.76	12.93
13. Tumor maligno del ovario	C56	0.29	0.34	0.38	14.74	13.21
14. Tumor maligno del hígado y de las vías biliares intrahepáticas	C22	0.42	0.40	0.37	-4.52	-6.39
15. Homicidios	X85-Y09	0.15	0.17	0.36	7.46	119.60
16. Tumor maligno del estómago	C16	0.42	0.40	0.35	-6.47	-11.39
17. Leucemia	C91-C95	0.40	0.35	0.35	-11.11	-1.94
18. Suicidios	X60-X84	0.17	0.20	0.28	22.69	35.79
19. Diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso	A09	0.22	0.20	0.26	-9.60	29.68
20. Anemias	D50-D64	0.35	0.22	0.24	-38.16	9.88
[1] Tasa por 100 00 habitantes.						

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de mortalidad de la DGIS (2018a) y los Censos y Conteos de Población y Vivienda.

Años potenciales de vida perdidos

Los listados de mortalidad con base en la frecuencia de las causas de muerte son importantes para el diagnóstico de salud comunitario, pero no son la única cara de esa moneda: la mortalidad también puede analizarse desde la perspectiva de los años de vida que se pierden por alguna de las causas de muerte. Con frecuencia este tipo de análisis muestra un panorama diferente en las prioridades que tendríamos ante la muerte en la población.

Los años potenciales de vida perdidos (APVP) se calculan restando de la esperanza de vida el número de años que alguien deja de vivir por morir en una edad determinada. Para nuestro análisis se tomó como esperanza de vida los 75 años y se calcularon los años perdidos para cada una de las categorías en la que se codificaron las defunciones registradas en Jalisco para los años 2003, 2009 y 2015.

La tabla 1.54 muestra los APVP agrupados según capítulos de la CIE-10 (OPS, 1995) y la tabla 1.55 muestra los APVP según causas agrupadas de la CIE-10. En estas tablas se muestran algunas causas que no se observan en las tablas 1.51 a 1.53. Así, encontraremos el grupo de afecciones originadas en el periodo perinatal que son poco frecuentes en los listados de mortalidad, pero que tienen un gran impacto en los APVP porque al ser la causa de muerte entre los recién nacidos unos pocos acumulan muchos años perdidos.

La información contenida en la tabla 1.55 destaca nuevamente la importancia de la diabetes mellitus, los accidentes de transportes, los homicidios, las enfermedades isquémicas del corazón, los suicidios, la neumonía, las enfermedades cerebrovasculares, el tumor maligno de mama y la enfermedad producida por el VIH como problemas de salud pública. Además, muestra otros problemas de salud que son importantes de atender prioritariamente: afecciones originadas en el periodo perinatal, malformaciones congénitas, deformidades, anomalías cromosómicas, enfermedades del hígado, asfixias, ahogamientos e insuficiencia renal.

Tabla 1.54. APVP entre el nacimiento y los 75 años en Jalisco según capítulos de la CIE

Causa	CIE-10	2003		2009		2015	
		APVP = 560 521		APVP = 615 032		APVP = 628 772	
		%	%(1)	%	%(1)	%	%(1)
1. Causas externas de morbilidad y de mortalidad	V01-Y89	24.15	24.15	23.34	23.34	24.26	24.26
2. Tumores (neoplasias)	C00-D48	10.99	35.14	11.20	34.54	11.91	36.17
3. Enfermedades del sistema circulatorio	I00-I99	9.30	44.44	10.37	44.91	11.81	47.98
4. Enfermedades endocrinas, nutricionales y metabólicas	E00-E89	8.66	53.10	8.90	53.81	9.61	57.58
5. Ciertas afecciones originales en el periodo perinatal	P00-P96	12.36	65.47	11.17	64.98	8.39	65.97
6. Enfermedades del sistema digestivo	K00-K92	7.71	73.17	7.78	72.76	8.36	74.33
7. Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	Q00-Q99	7.34	80.51	7.45	80.21	7.44	81.76
8. Enfermedades del sistema respiratorio	J00-J98	4.93	85.44	5.81	86.03	5.25	87.02
9. Ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias	A00-B99	6.05	91.49	4.66	90.69	3.69	90.71
10. Enfermedades del sistema genitourinario	N00-N98	2.34	93.83	3.08	93.76	3.43	94.14

(1) Porcentaje acumulado.

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de mortalidad de la DGIS (2018a).

Tabla 1.55. APVP entre el nacimiento y los 75 años en Jalisco según causa agrupada de la CIE (2003, 2009 y 2015)

Causa	CIE-10	2003		2009		2015	
		APVP = 560 521		APVP = 615 032		APVP = 628 772	
		%	%(1)	%	%(1)	%	%(1)
1. Diabetes mellitus	E10-E14	6.59	6.59	6.92	6.92	7.75	7.75
2. Accidentes de transportes	V01-V99	9.89	16.49	9.80	16.72	7.22	14.97
3. Agresiones	X85-Y09	3.27	19.75	4.24	20.97	7.01	21.98
4. Enfermedades del hígado	K70-K76	5.24	24.99	5.29	26.25	5.45	27.43
5. Enfermedades isquémicas del corazón	I20-I25	3.88	28.88	4.32	30.57	5.42	32.86
6. Trastornos respiratorios y cardiovasculares específicos del periodo perinatal	P20-P29	6.54	35.42	5.76	36.33	4.20	37.05
7. Malformaciones congénitas del sistema circulatorio	Q20-Q28	3.77	39.19	4.11	40.44	3.90	40.95
8. Lesiones autoinfligidas intencionalmente	X60-X84	2.31	41.50	2.27	42.71	3.18	44.14
9. Neumonía	J12-J18	2.18	43.68	2.64	45.35	2.66	46.80
10. Insuficiencia renal	N17-N19	1.83	45.50	2.39	47.75	2.55	49.35
11. Enfermedades cerebrovasculares	I60-I69	2.28	47.78	2.27	50.01	2.36	51.72
12. Infecciones específicas del periodo perinatal	P35-P39	2.02	49.80	2.29	52.31	1.94	53.66
13. Enfermedades hipertensivas	I10-I15	1.00	50.80	1.38	53.68	1.60	55.26
14. Leucemia	C91-C95	1.72	52.52	1.61	55.30	1.47	56.73

Tabla 1.55. APVP entre el nacimiento y los 75 años en Jalisco según causa agrupada de la CIE (2003, 2009 y 2015)

Causa	CIE-10	2003		2009		2015	
		APVP = 560 521		APVP = 615 032		APVP = 628 772	
		%	%(1)	%	%(1)	%	%(1)
15. Tumor maligno de la mama	C50	1.03	53.55	1.04	56.34	1.33	58.06
16. Enfermedad por VIH	B20-B24	2.36	55.90	1.56	57.90	1.25	59.31
17. Otros accidentes que obstruyen la respiración	W75-W84	2.19	58.09	1.24	59.14	1.12	60.43
18. Ahogamiento y sumersión accidentales	W65-W74	1.90	59.99	1.19	60.33	1.05	61.48
19. Malformaciones congénitas del sistema nervioso	Q00-Q07	0.74	60.73	0.85	61.18	1.03	62.51
20. Tumor maligno del colón, del recto y del ano	C18-C21	0.44	61.17	0.55	61.73	0.87	63.38

(1) Porcentaje acumulado.

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de mortalidad de la DGIS (2018a).

Morbilidad

Las estadísticas de morbilidad, que también son insumos importantes para el diagnóstico de salud poblacional, deben asumirse con cautela. Si bien para su codificación se apegan a la CIE-10 (OPS, 1995), el registro de los egresos hospitalarios y de las consultas médicas es incompleto, principalmente porque los hospitales, clínicas y consultorios privados no reportan a las autoridades sanitarias o sólo reportan lo estrictamente obligado por la Ley General de Salud. Por este motivo generalmente sólo se dispone de egresos hospitalarios y consultas registradas en hospitales, clínicas y consultorios del sector salud (SSA, IMSS, ISSSTE y demás instituciones de seguridad social). Finalmente, la recuperación de esos datos sólo es accesible para los egresos hospitalarios

sin restricciones a través de páginas web (DGIS, 2018a), donde los datos más recientes para todo el sector salud son los de 2013. Lo que corresponde a las consultas médicas no tiene estas facilidades, y la información recabada se obtuvo de los anuarios estadísticos para Jalisco que publica el INEGI.

Egresos hospitalarios

Los egresos hospitalarios (véanse tablas 1.56 a 1.58) presentan características que difieren de las defunciones. En primer lugar, llama la atención que, de los 433 485 egresos registrados en 2013, 285 166 (65.78%) corresponden a mujeres. Esta sobrerrepresentación de las mujeres en los egresos hospitalarios se explica fácilmente cuando le ponemos atención a los diagnósticos de egreso, donde 123 644 (43.36% del total de egresos de mujeres) están asociados al embarazo, parto y puerperio. Descontando estos tres últimos, la diferencia observada de los egresos hospitalarios según sexo deja de ser tan llamativa, aunque si son más frecuentes entre las mujeres que entre los hombres, con una razón de 1.09:1, que podría explicarse por el hecho de que entre la población adulta el número de mujeres en la población es superior al de los hombres.

Al revisar las categorías de egreso hospitalario total y por sexo nos encontramos con algunas causas que ya mencionamos anteriormente entre las estadísticas de mortalidad: los traumatismos (producidos por los accidentes de transportes, las agresiones y los autoinfligidos), la diabetes mellitus, las neumonías, las enfermedades hipertensivas, las enfermedades isquémicas del corazón, el tumor maligno de mama, la enfermedad por VIH, las diarreas y gastroenteritis de presunto origen infeccioso, y la insuficiencia renal. A esta lista se agregan algunos problemas de salud que pocas veces producen la muerte, pero que demandan recursos para su atención: los egresos asociados al parto, embarazo y puerperio (códigos CIE-10 del O00 al O99), los de ciertas afecciones originales en el periodo perinatal (CIE-10 del P00 al P96), los trastornos de la vesícula biliar y de la vías biliares, las enfermedades del apéndice, las hernias, los trastornos no inflamatorios de los órganos genitales femeninos, los tumores benignos de los órganos genitales femeninos, las artropatías, las enfermedades del hígado, los trastornos de la próstata y las enfermedades del ojo y sus anexos.

Tabla 1.56. Egresos hospitalarios registrados en hospitales del sector salud en Jalisco

Causa	CIE-10	2005 egresos = 340 318		2009 egresos = 413 020		2013 egresos = 433 485	
		%	%(1)	%	%(1)	%	%(1)
1. Parto	O80-O84	19.25	19.25	14.78	14.78	12.91	12.91
2. Atención materna relacionada con el feto y la cavidad amniótica y con posibles problemas del parto	O30-O48	5.55	24.80	5.23	20.02	6.33	19.24
3. Traumatismos	S00-T14	4.71	29.50	5.50	25.51	5.64	24.88
4. Insuficiencia renal	N17-N19	3.40	32.91	5.21	30.73	4.98	29.86
5. Trastornos de la vesícula biliar y de las vías biliares	K80-K83	2.99	35.89	3.03	33.76	3.13	32.99
6. Embarazo terminado en aborto	O00-O08	3.19	39.08	3.03	36.79	2.99	35.98
7. Complicaciones del trabajo de parto y del parto	O60-O75	2.24	41.31	2.67	39.45	2.70	38.68
8. Diabetes mellitus	E10-E14	2.89	44.20	2.23	41.68	2.16	40.85
9. Enfermedades del apéndice	K35-K38	1.91	46.11	2.01	43.70	2.15	43.00
10. Hernias	K40-K46	2.41	48.52	2.14	45.83	1.97	44.97
11. Neumonía	J12-J18	1.52	50.04	1.64	47.47	1.87	46.84
12. Trastornos no inflamatorios de los órganos genitales femeninos	N80-N98	1.98	52.02	1.56	49.03	1.51	48.35
13. Enfermedades hipertensivas	I10-I15	0.96	52.98	1.04	50.07	1.35	49.71
14. Trastornos respiratorios y cardiovasculares específicos del periodo perinatal	P20-P29	1.36	54.35	1.40	51.48	1.21	50.92
15. Personas en contacto con los servicios de salud para procedimientos específicos y cuidados de salud	Z40-Z54	1.51	55.85	0.88	52.36	1.17	52.09

Tabla 1.56. Egresos hospitalarios registrados en hospitales del sector salud en Jalisco

Causa	CIE-10	2005 egresos = 340 318		2009 egresos = 413 020		2013 egresos = 433 485	
		%	%(1)	%	%(1)	%	%(1)
16. Edema, proteinuria y trastornos hipertensivos en el embarazo, el parto y el puerperio	O10-O16	0.91	56.76	1.06	53.42	1.15	53.24
17. Enfermedades isquémicas del corazón	I20-I25	1.01	57.77	0.95	54.37	1.11	54.35
18. Tumores benignos de los órganos genitales femeninos	D25-D28	1.12	58.89	1.03	55.41	1.02	55.37
19. Trastornos relacionados con la duración de la gestación y el crecimiento fetal	P05-P08	0.88	59.77	0.86	56.26	0.98	56.35
20. Artropatías	M00-M25	0.97	60.74	0.94	57.20	0.95	57.30

(1) Porcentaje acumulado.

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de mortalidad de la DGIS (2018a).

Tabla 1.57. Egresos hospitalarios registrados en mujeres en hospitales del sector salud en Jalisco

Causa	CIE-10	2005 egresos = 235 728		2009 egresos = 273 777		2013 egresos = 285 166	
		%	%(1)	%	%(1)	%	%(1)
1. Parto	O80-O84	27.79	27.79	22.30	22.30	19.62	19.62
2. Atención materna relacionada con el feto y la cavidad amniótica y con posibles problemas del parto	O30-O48	8.01	35.80	7.90	30.20	9.63	29.25
3. Embarazo terminado en aborto	O00-O08	4.60	40.40	4.57	34.77	4.55	33.80

Tabla 1.57. Egresos hospitalarios registrados en mujeres en hospitales del sector salud en Jalisco

Causa	CIE-10	2005 egresos = 235 728		2009 egresos = 273 777		2013 egresos = 285 166	
		%	%(1)	%	%(1)	%	%(1)
4. Complicaciones del trabajo de parto y del parto	O60-O75	3.23	43.62	4.02	38.79	4.11	37.91
5. Trastornos de la vesícula biliar y de las vías biliares	K80-K83	3.52	47.15	3.63	42.42	3.68	41.59
6. Traumatismos	S00-T14	2.53	49.68	2.90	45.32	3.12	44.71
7. Insuficiencia renal	N17-N19	2.17	51.85	3.42	48.74	2.93	47.64
8. Trastornos no inflamatorios de los órganos genitales femeninos	N80-N98	2.86	54.71	2.36	51.10	2.30	49.94
9. Edema, proteinuria y trastornos hipertensivos en el embarazo, el parto y el puerperio	O10-O16	1.31	56.02	1.60	52.70	1.75	51.70
10. Tumores benignos de los órganos genitales femeninos	D25-D28	1.61	57.63	1.56	54.26	1.55	53.24
11. Diabetes mellitus	E10-E14	2.19	59.82	1.71	55.97	1.54	54.78
12. Enfermedades del apéndice	K35-K38	1.28	61.11	1.44	57.41	1.53	56.31
13. Infección de las vías genitourinarias en el embarazo	O23	0.91	62.02	1.62	59.03	1.40	57.71
14. Neumonía	J12-J18	1.08	63.10	1.18	60.22	1.40	59.10
15. Hernias	K40-K46	1.59	64.68	1.40	61.62	1.30	60.40
16. Hemorragia precoz del embarazo	O20	1.71	66.40	1.23	62.85	1.29	61.69
17. Tumor maligno de la mama	C50	0.48	66.88	1.41	64.25	1.21	62.91
18. Muertes obstétricas indirectas	O98-O99	0.73	67.60	1.07	65.33	1.15	64.06

Tabla 1.57. Egresos hospitalarios registrados en mujeres en hospitales del sector salud en Jalisco

Causa	CIE-10	2005		2009		2013	
		egresos = 235 728		egresos = 273 777		egresos = 285 166	
		%	%(1)	%	%(1)	%	%(1)
19. Personas en contacto con los servicios de salud en circunstancias relacionadas con la reproducción	Z30-Z39	1.44	69.05	1.32	66.65	1.12	65.18
20. Personas en contacto con los servicios de salud para procedimientos específicos y cuidados de salud	Z40-Z54	1.22	70.26	0.81	67.46	1.04	66.21

(1) Porcentaje acumulado.

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de mortalidad de la DGIS (2018a).

Tabla 1.58. Egresos hospitalarios registrados en hombres en hospitales del sector salud en Jalisco

Causa	CIE-10	2005		2009		2013	
		egresos = 104 536		egresos = 138 566		egresos = 147 817	
		%	%(1)	%	%(1)	%	%(1)
1. Traumatismos	S00-T14	9.62	9.62	10.61	10.61	10.51	10.51
2. Insuficiencia renal	N17-N19	6.18	15.80	8.74	19.35	8.95	19.46
3. Diabetes mellitus	E10-E14	4.45	20.26	3.26	22.61	3.38	22.84
4. Enfermedades del apéndice	K35-K38	3.31	23.56	3.15	25.76	3.36	26.20
5. Hernias	K40-K46	4.28	27.84	3.59	29.35	3.27	29.47
6. Neumonía	J12-J18	2.51	30.36	2.52	31.88	2.80	32.27
7. Trastornos respiratorios y cardiovasculares específicos del periodo perinatal	P20-P29	2.53	32.89	2.48	34.36	2.08	34.35
8. Trastornos de la vesícula biliar y de las vías biliares	K80-K83	1.78	34.67	1.86	36.21	2.08	36.42

Tabla 1.58. Egresos hospitalarios registrados en hombres en hospitales del sector salud en Jalisco

Causa	CIE-10	2005 egresos = 104 536		2009 egresos = 138 566		2013 egresos = 147 817	
		%	%(1)	%	%(1)	%	%(1)
9. Enfermedades isquémicas del corazón	I20-I25	2.08	36.74	1.79	38.00	2.06	38.48
10. Enfermedades hipertensivas	I10-I15	1.33	38.07	1.39	39.40	2.00	40.49
11. Trastornos relacionados con la duración de la gestación y el crecimiento fetal	P05-P08	1.61	39.68	1.44	40.84	1.58	42.06
12. Enfermedades del hígado	K70-K76	1.40	41.08	1.37	42.21	1.46	43.52
13. Personas en contacto con los servicios de salud para procedimientos específicos y cuidados de salud	Z40-Z54	2.17	43.24	1.01	43.22	1.42	44.94
14. Trastornos de la próstata	N40-N42	1.37	44.61	1.41	44.63	1.36	46.30
15. Artropatías	M00-M25	1.42	46.03	1.29	45.92	1.36	47.67
16. Enfermedades cerebrovasculares	I60-I69	1.20	47.23	1.25	47.17	1.28	48.94
17. Enfermedad por VIH	B20-B24	0.51	47.74	0.70	47.86	1.26	50.20
18. Bronquitis	J20-J22, J40-J42	1.26	49.01	1.40	49.26	1.14	51.34
19. Enfermedades del ojo y sus anexos	H00-H59	0.94	49.95	1.36	50.62	1.11	52.45
20. Diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso	A09	1.76	51.71	1.10	51.71	1.00	53.45

(1) Porcentaje acumulado.

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de mortalidad de la DGIS (2018a).

Consultas médicas

De todos los eventos mórbidos de salud, los que sólo son atendidos en la consulta médica son los menos accesibles de obtener datos, ya que son los que tienen el mayor subregistro, los que se captan en la mayor diversidad de formatos de codificación y los que menos consistencia tienen de un periodo de tiempo al siguiente. Estos son los motivos por los que las estadísticas de la tabla 1.59 muestran varios huecos: en un año se listan los primeros diez motivos de consulta y al siguiente la lista contiene los primeros veinte. Dejando un poco de lado estas limitaciones, la tabla 1.59 nos muestra que las enfermedades infecciosas siguen siendo un problema de salud, donde poco más de 80% de las consultas en 2016 registraron una infección: las respiratorias, gastrointestinales y urinarias entre las tres más frecuentes.

Tabla 1.59. Principales diagnósticos en la consulta externa en Jalisco

	2012		2014		2016	
	N	%	N	%	N	%
1. Infecciones respiratorias agudas	1 499 780	58.08	1 617 917	58.22	1 410 143	53.63
2. Infecciones intestinales por otros organismos y las mal definidas	323 174	12.51	299 858	10.79	266 511	10.14
3. Infecciones de vías urinarias	239 227	9.26	258 015	9.28	245 772	9.35
4. Úlceras, gastritis y duodenitis	109 130	4.23	93 731	3.37	87 660	3.33
5. Gingivitis y enfermedad periodontal	35 072	1.36	77 407	2.79	70 130	2.67
6. Síndrome febril			29 284	1.05	61 546	2.34
7. Conjuntivitis					56 199	2.14
8. Intoxicación por picadura de alacrán	51 691	2.00	47 278	1.70	51 262	1.95
9. Obesidad					40 671	1.55
10. Hipertensión arterial	39 982	1.55	33 979	1.22	35 176	1.34

Tabla 1.59. Principales diagnósticos en la consulta externa en Jalisco						
	2012		2014		2016	
	N	%	N	%	N	%
11. Diabetes mellitus tipo 2	27 350	1.06			33 623	1.28
12. Otitis media aguda	34 116	1.32	33 377	1.20	24 828	0.94
13. Neumonías y bronconeumonías					23 215	0.88
14. Asma y estado asmático	30 437	1.18	26 122	0.94	21 056	0.80
15. Vulvovaginitis					17 367	0.66
16. Insuficiencia venosa periférica					14 080	0.54
17. Influenza					12 068	0.46
18. Quemaduras					11 886	0.45
19. Otras helmintiasis					10 297	0.39
20. Hiperplasia de la próstata					10 164	0.39
21. Resto de los diagnósticos	192 352	7.45	282 027	10.15	145 785	5.54
22. Total	2 582 311	100.00	2 778 995	100.00	2 629 439	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2014a, 2015 y 2017).

Sobrepeso y obesidad en Jalisco

Los problemas de salud pública del estado de Jalisco reflejan el periodo de transición demográfica y epidemiológica tardía en la que se encuentra: por una parte, se observa una disminución de enfermedades infecciosas como causa de muerte, pero que siguen estando presentes en números importantes en los listados de mortalidad; por la otra, también se aprecia un incremento de enfermedades crónicas degenerativas en las principales causas de muerte registradas en el estado. Aunado a lo anterior, también se presenta una cantidad importante de lesiones producidas por causa externa (accidentes y violencias) que tienen un impacto importante en la esperanza de vida y en las estadísticas de mortalidad. De esta lista de problemas nos es muy difícil identificar uno que se destaque sobre los de-

más. No obstante, y asumiendo el riesgo de que el tema se simplifique en demasía, destacaremos a la obesidad como el principal problema de salud a atender en los próximos años.

Pero ¿cómo es posible que consideremos a la obesidad como un problema de salud pública, si no aparece entre las principales causas de muerte, egreso hospitalario o consulta externa? La respuesta es sencilla: la obesidad se encuentra entre los principales factores de riesgo entre las primeras causas de muerte y enfermedad reportadas en Jalisco: diabetes mellitus, enfermedad isquémica del corazón, enfermedad cerebrovascular, enfermedad hipertensiva y cáncer de mama.

En Jalisco, la prevalencia de sobrepeso y obesidad ha mostrado, entre 2006 y 2012, una tendencia ascendente en la mayoría de los grupos de edad en ambos sexos (véase tabla 1.60). Esta tendencia es muy preocupante porque si se mantiene ese comportamiento al menos cinco de las principales causas de muerte (diabetes mellitus, enfermedad isquémica del corazón, enfermedad cerebrovascular, enfermedad hipertensiva y cáncer de mama) seguirán la misma tendencia.

Tabla 1.60. Prevalencia de sobrepeso y obesidad en Jalisco

		Ensanut 2006		Ensanut 2012	
		%	IC 95%	%	IC 95%
Menores de 5 años					
	Sobrepeso y obesidad	8.9	5.4 a 14.4	11.3	7.0 a 17.9
De 5 a 11 años					
Hombres	Sobrepeso	18.3	14.0 a 23.5	22.1	16.4 a 29.0
	Obesidad	19.0	14.0 a 25.3	22.6	15.3 a 31.9
Mujeres	Sobrepeso	25.5	17.9 a 34.8	25.6	19.9 a 32.2
	Obesidad	11.1	7.2 a 16.8	9.3	6.4 a 13.4
De 12 a 19 años					
Hombres	Sobrepeso	22.6	15.7 a 31.3	17.4	12.4 a 23.9
	Obesidad	12.8	8.2 a 19.4	17.5	13.1 a 23.0

Tabla 1.60. Prevalencia de sobrepeso y obesidad en Jalisco					
		Ensanut 2006		Ensanut 2012	
		%	IC 95%	%	IC 95%
Mujeres	Sobrepeso	21.3	15.4 a 28.7	22.8	17.3 a 29.3
	Obesidad	17.0	11.7 a 24.0	18.5	12.1 a 27.1
De 20 y más años					
Hombres	Sobrepeso	40.2	34.1 a 46.8	45.9	40.8 a 51.2
	Obesidad	23.5	18.4 a 29.6	26.0	21.5 a 31.2
De 20 y más años					
Mujeres	Sobrepeso	36.5	31.0 a 42.4	30.2	25.8 a 35.0
	Obesidad	36.7	31.2 a 42.6	40.8	35.8 a 46.0

Fuente: INSP (2013).

A tal punto es alarmante la actual prevalencia de sobrepeso y obesidad que la Secretaría de Salud ha ratificado la "emergencia epidemiológica EE-5-2018 para todas las entidades federativas de México".[78]

Aunque el tema del sobrepeso y la obesidad como un problema de salud pública ha sido tópico de interés de muchos investigadores en México, no fue sino hasta 2006 cuando el sector salud destacó la importancia del problema cambiando el nombre de sus encuestas de salud (ENSA, por Encuesta Nacional de Salud) para incluir en concepto de nutrición (Ensanut, por Encuesta Nacional de Salud y Nutrición) (Ortiz *et al.*, 2006).

El sobrepeso y la obesidad resultan de un desbalance entre la ingesta calórica y el gasto energético. En otras palabras, el obeso come más de lo que gasta por su actividad física. Este último aspecto se ha estudiado poco y apenas tenemos un reporte de 2012 (véase tabla 1.61) donde se evidencia la poca actividad física que realiza la población en Jalisco.

[78] Documento disponible en http://www.cenaprece.salud.gob.mx/programas/interior/emergencias/descargas/pdf/1371.pdf

Tabla 1.61. Actividades organizadas en población mayor de 9 años en Jalisco según Ensanut 2012		
	%	IC 95%
De 10 a 14 años		
Sin actividad física	50.0	32.9 a 67.2
Una o dos actividades	48.9	32.1 a 65.9
Tres o más actividades	1.1	0.2 a 5.5
De 15 a 18 años		
Inactivos[1]	27.4	24.5 a 45.8
Moderadamente activos[2]	11.0	3.3 a 31.4
Activos[3]	61.5	45.9 a 75.1
De 19 a 69 años		
Inactivos[4]	21.6	16.0 a 28.5
Moderadamente activos[5]	14.4	9.2 a 21.8
Activos[6]	64.0	57.2 a 70.3

[1] Menos de tres horas por semana de actividad física moderada y vigorosa.
[2] Menos de siete horas y al menos cuatro horas de actividad física moderada por semana.
[3] Al menos siete horas por semana de actividad física moderada y vigorosa.
[4] No cumple lo mínimo recomendado por las guías de la OMS.
[5] Actividad física vigorosa = 75 min/semana, o actividad física moderada = 150 min/semana.
[6] Actividad física vigorosa ≥ 300 min/semana, o actividad física moderada ≥ 150 min/semana.

Fuente: INSP (2013).

Recursos materiales para la atención a la salud en Jalisco

Para atender a una población aproximada de siete millones ochocientos cincuenta mil habitantes en 2016, de los cuales aproximadamente un millón quinientos mil no contaban con afiliación a una institución de salud, el estado de Jalisco disponía de los recursos materiales listados en la tabla 1.62 y del personal médico y de enfermería de la tabla 1.63.

La tabla 1.62 muestra que de 2012 a 2016 el número de unidades médicas apenas aumento en una unidad, aunque el número de consultorios

se incrementó, pasando de 5.45/10 000 habitantes en 2012 a 6.16/10 000 consultorios en 2016. Este recurso junto con el número de incubadoras que aumentó de 35.91/10 000 menores de 1 año en 2012 a 53.64/10 000 menores de 1 año en 2016, fueron los únicos recursos que se incrementaron por arriba del crecimiento población. El resto de los recursos materiales se mantuvieron más o menos constantes o presentaron reducciones importantes, como es el caso de las camas no censables (de 6.11/10 000 hab. en 2012 a 4.54/10 000 hab. en 2016), las salas de expulsión (de 28.95/10 000 menores de 1 año en 2012 a 15.82/10 000 menores de 1 año en 2016) y las áreas de urgencias (de 172 en 201 a 64 en 2016), que mostraron reducciones de 25.70%, 45.35% y 62.79% respectivamente.

Tabla 1.62. Recursos materiales seleccionados en instituciones públicas de atención a la salud en Jalisco

	2012	Tasa[1]	2013	Tasa[1]	2016	Tasa[1]
Unidades médicas	1 207		1 205		1 208	
Consultorios	4 139	5.45	4 175	5.42	4 972	6.16
Camas censables	6 475	8.53	6 445	8.36	6 630	8.22
Camas no censables	4 639	6.11	4 648	6.03	3 664	4.54
Ambulancias	307	0.40	323	0.42	373	0.46
Áreas de urgencias	172		159		64	
Áreas de terapia intensiva	34		35		37	
Laboratorios	140		113		116	
Gabinetes de rayos x	139		132		102	
Equipos de rayos x			176		352	
Quirófanos	216	0.28	263	0.34	252	0.31
Salas de expulsión	391	28.95†	342	25.05†	223	15.82†
Incubadoras	485	35.91†	477	34.93†	756	53.64†
Bancos de sangre	15		15		12	
Farmacias	468		487		511	

[1] Tasa = número de recursos ÷ población total x 10 000.
(†) Tasa = número de recursos ÷ población menor de 1 año x 10 000.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2014a, 2014b y 2017).

En cuanto a los recursos humanos en contacto directo con el paciente en instituciones públicas (véase tabla 1.63), se aprecian incrementos en el número de médicos generales o familiares y en los odontólogos, y una reducción entre el personal de enfermería.

Tabla 1.63. Personal médico y de enfermería en contacto directo con el paciente en instituciones públicas en Jalisco

	2012	Tasa[1]	2013	Tasa[1]	2016	Tasa[1]
Médicos	15 133	19.94	15 445	20.03	16 200	20.08
Generales o familiares	3 695	4.87	3 810	4.94	4 087	5.07
Especialistas	5 714	7.53	5 849	7.59	6 022	7.46
Odontólogos	502	0.66	576	0.75	902	1.12
Residentes	2 644	3.48	2 486	3.22	2 738	3.39
Pasantes	2 578	3.40	2 724	3.53	2 451	3.04
Enfermería	19 746	26.02	20 622	26.75	19 210	23.81
Generales	7 721	10.17	7 990	10.36	8 402	10.41
Especialistas	1 980	2.61	2 009	2.61	1 891	2.34
Auxiliares	6 909	9.10	7 302	9.47	7 417	9.19
En otras labores	3 136	4.13	3 321	4.31	1 500	1.86

[1] Tasa = número de recursos ÷ población total x 10 000.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2014a, 2014b y 2017).

Seguridad social

La seguridad social y la protección en salud son derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El derecho a la seguridad social y las prestaciones mínimas que se deben otorgar a la población mexicana están establecidos en el artículo 23. Asimismo, en el artículo 4 se establece que "toda persona tiene derecho a la protección de la salud".

La seguridad social alude a un conjunto de prestaciones, programas y planes de aseguramiento que tienen como objetivo contribuir al bien-

estar de los ciudadanos y de la colectividad. Sirve como mecanismo para amortiguar las privaciones derivadas de los cambios económicos, sociales, epidemiológicos y demográficos que generan diversos escenarios de vulnerabilidad y riesgo para la población (Ley General de Desarrollo Social, 20 de enero de 2004).

En la actualidad, las personas están cada vez más expuestas a riesgos socioeconómicos dados los cambios financieros globales; la seguridad social proporciona a los ciudadanos una serie de apoyos públicos contra las privaciones económicas y sociales, principalmente en caso de enfermedad, incapacidad y jubilación, entre otras. En nuestro país, y por ende en Jalisco, el sistema de seguridad social incluye servicios médicos, pensiones y otras prestaciones sociales y económicas, que a continuación se analizan (Celis y Vargas, 2013).

La cobertura en salud

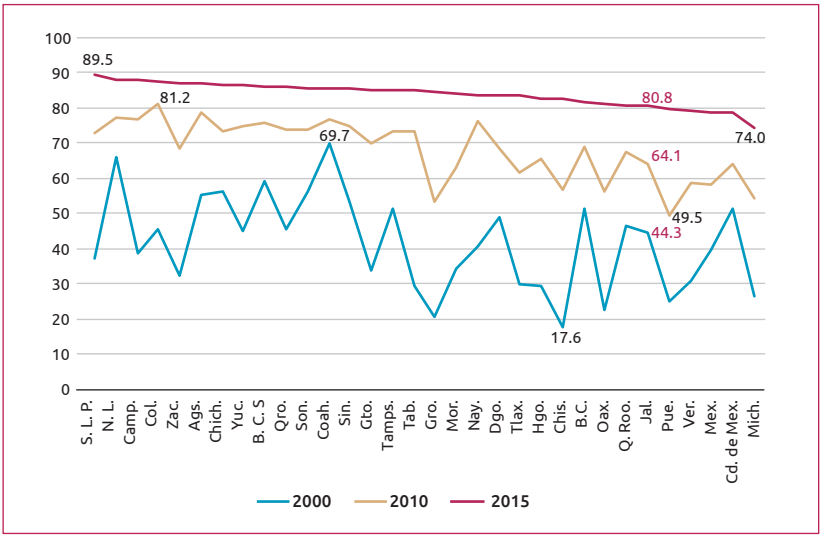
El derecho al "grado máximo de salud que se pueda lograr" exige un conjunto de criterios sociales que propicien la salud de todas las personas, entre ellos el acceso a servicios de salud, que es un elemento primordial del nivel de vida que brinda las bases necesarias para el mantenimiento de la existencia humana y su adecuado funcionamiento físico y mental. Cuando las personas carecen de un acceso a los servicios de salud oportuno y efectivo, el costo de la atención de una enfermedad o accidente puede vulnerar el patrimonio familiar o incluso su integridad física.

La cobertura universal de salud es una de las metas centrales planteadas en los objetivos de desarrollo sustentable y tiene como pilar fundamental garantizar el derecho a la salud de todos los ciudadanos que los gobiernos nacionales y locales deben promover y proteger sin restricciones. En los últimos quince años, la cobertura[79] en salud tuvo importantes

[79] El término *cobertura* se utiliza en la acepción de tener afiliación, aseguramiento o derecho a acceder, no se está hablando de un acceso real a los servicios médicos o su utilización. La derechohabiencia captada por medio de los censos da cuenta sólo del mecanismo institucional para acceder a los servicios y no debe confundirse con el acceso real a éstos.

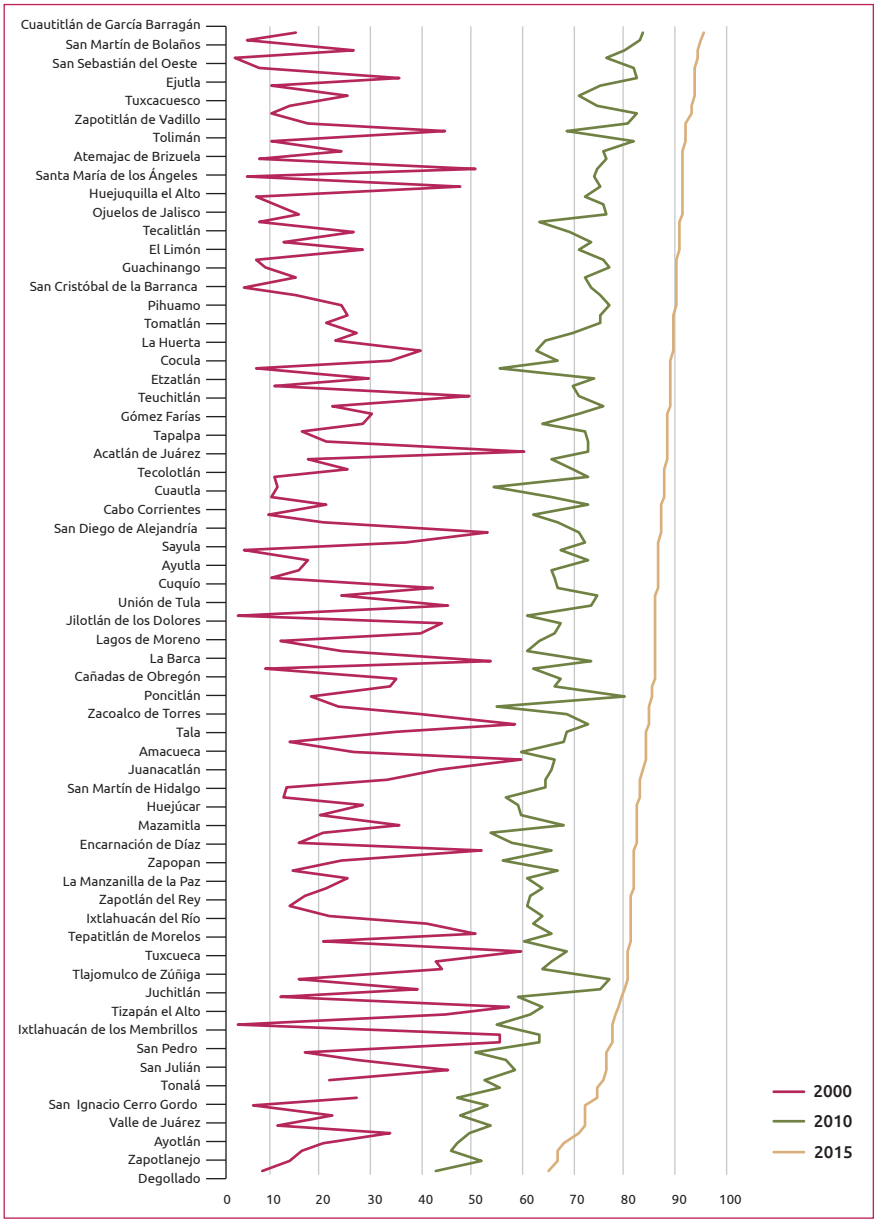
progresos tendientes a lograr la afiliación y acceso universal a servicios de salud en dos sentidos:

a) Por una parte, se registra un progreso significativo hacia la cobertura universal en salud desde comienzos de la primera década de este siglo mediante la expansión de la cobertura, observándose una tendencia al incremento de los niveles de afiliación poblacional a servicios de salud tanto a nivel nacional como estatal. En este sentido, según datos del censo de 2000, 44.7% (dos millones ochocientos mil) de los jaliscienses declararon estar afiliados a algún tipo de servicio de salud. Esta cifra colocó al estado en el decimosexto lugar de entre las entidades federativas de México. Diez años después, 64.1% de las personas que habitaban en Jalisco (cuatro millones setecientas mil) señalaron tener algún tipo de aseguramiento en servicios de salud. Pese a los avances del decenio (2000-2010), Jalisco descendió a la posición veintidós a nivel nacional. Para 2015 ocho de cada diez habitantes de Jalisco (80.8%) tenían cobertura de servicios salud, esto es, seis millones trescientas mil personas (véase gráfica 1.31).



Gráfica 1.31. Afiliación a servicios de salud según entidad federativa
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2000a, 2011 y 2016).

b) Por otro lado, se advierte un descenso de las inequidades en la cobertura a servicios de salud tanto entre las entidades federativas del país como entre los municipios del estado de Jalisco en el periodo 2000-2015. Aunque los marcados contrastes entre estados y dentro de los municipios de Jalisco han disminuido y se observa una tendencia creciente de la derechohabiencia, la cobertura en salud todavía no es homogénea, por lo que aún existen inequidades en salud a nivel intermunicipal. Al respecto, en 2000 60% de la población de Acatlán de Juárez, Ocotlán y Juanacatlán señaló estar afiliada a servicios de salud, mientras que los pobladores de Santa María del Oro (3.2%), Quitupan (3.6%) y Jilotlán de los Dolores (4%) tenían los niveles más bajos de afiliación. En 2010, la brecha existente entre municipios disminuyó, los niveles de aseguramiento a servicios de salud se incrementaron, pero las desigualdades persistieron. En 2010 80% de los residentes de Cihuatlán, Chimaltitán y San Juanito eran derechohabientes, mientras que menos de la mitad de los habitantes de Villa Hidalgo (43%), Jesús María (46%) y Zapotlanejo (47%) tuvieron los niveles más bajos de afiliados a servicios de salud. La información de la Encuesta Intercensal de 2015 muestra la continuación de la tendencia ascendente de la cobertura en salud iniciada en la década anterior en todos los municipios del estado. Asimismo, se observa la disminución de las desigualdades entre los municipios en los niveles de cobertura a servicios de salud. Municipios como Cuautitlán de García Barragán (95.8%), Chimaltitán (95.8%) y San Martín de Bolaños (94.6%) casi alcanzaron la cobertura universal en salud, en tanto que Villa Hidalgo (64.8%), Degollado (66.8%) y Jesús María (67.1%) son los tres municipios con los niveles bajos de afiliación. Esto es, en los últimos quince años la brecha entre algunos municipios disminuyó en alrededor de veintinueve puntos porcentuales (véase gráfica 1.32).



Gráfica 1.32. Afiliación a servicios de salud según municipio en Jalisco[80]
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2000a, 2011 y 2016).

[80] Distribución porcentual.

Al analizar con mayor detalle a la población con derecho a servicios de salud por institución, los datos censales muestran que entre 2000 y 2010 cuatro de cada diez jaliscienses estaban afiliados al IMSS. Esta cifra se incrementó a cinco de cada diez en 2015. En términos absolutos, los derechohabientes del IMSS pasaron de dos millones seiscientas mil personas en 2000 a cerca de cuatro millones noventa mil quince años después; esta institución es a la que tiene acceso más de la mitad de la población del estado de Jalisco.

La población afiliada a los servicios de salud del ISSSTE se mantuvo casi constante en el decenio 2000-2010 (2.6% y 2.8% respectivamente), este porcentaje se incrementó a 3.4% en 2015. A partir de 2010, 2.5% de los jaliscienses reportaron tener seguros médicos privados, cifra que incrementó a 3.7% en 2015 (véase gráfica 1.32).

El Seguro Popular (SP) surgió como el brazo operativo del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) en México, como un mecanismo financiero para otorgar aseguramiento de servicios médicos a la población que no contaban con seguridad social (56% de los jaliscienses y 60% de los mexicanos carecían de afiliación al servicio de salud en el año 2000). Nació a partir de la reforma legal de la Ley General de Salud aprobada en abril de 2003.

En Jalisco inició su funcionamiento en 2004 como parte de una prueba piloto administrada a nivel federal con la meta de alcanzar la cobertura "universal" en materia de aseguramiento en salud en el año 2010 y con el objetivo de evitar los gastos catastróficos de la población por atender problemas de salud. Este sistema ofrece a sus afiliados un conjunto de intervenciones de salud en los tres niveles de atención.

La afiliación al SP ha mostrado una tendencia creciente; en 2010, a seis años de su creación, 16.9% de los jaliscienses (un millón doscientos mil) tenían acceso a servicios médicos por este medio. Esta cifra ascendió a 40.8% (más de cuatro millones) en 2015. Estos datos indican, por una parte, que la cobertura en salud que la mayoría de la población jalisciense tiene en la actualidad es a través del SP y permiten hacer notar la rapidez con que se ha expandido este sistema de aseguramiento en los últimos cinco años. Por otro lado, muestran la incidencia que ha tenido en la disminución de la vulnerabilidad de la población jalisciense por carencia de acceso a servicios de salud, ya que ha representado en los últimos diez años uno de los principales instrumentos del estado mexicano y del gobierno de Jalisco para garantizar el derecho a la salud. Sin embargo, no hay que ol-

vidar que las personas inscritas en este sistema tienen limitaciones para acceder a cierto tipo de intervenciones médicas y carecen de otro tipo de prestaciones sociales derivadas de la seguridad social laboral (pensiones, jubilaciones, incapacidades, guarderías, etc.) (véase tabla 1.64).

Tabla 1.64. Población afiliada a servicios de salud según tipo de aseguramiento en Jalisco

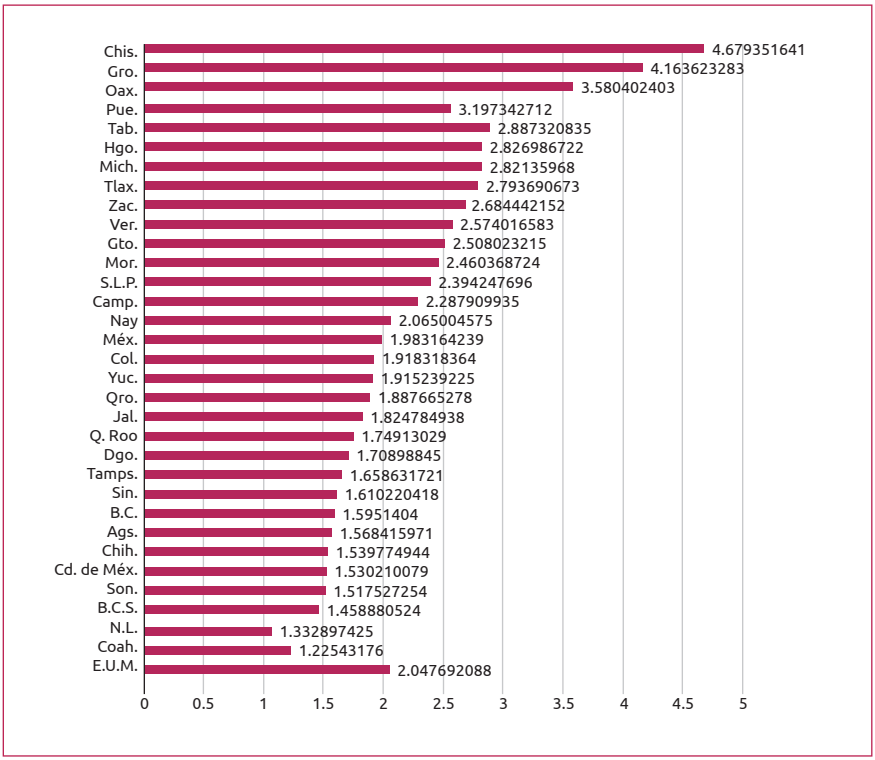
Institución	2000		2010		2015	
IMSS	2605060	41.2	3043605	41.4	4099569	52.3
ISSSTE	162726	2.6	186318	2.8	269540	3.4
Pemex, Def. o Marina	22637	0.4	19640	10.3	42525	0.5
Seguro Popular	-	-	1237003	17.0	3198967	40.8
Seguro privado	-	-	151982	2.5	292996	3.7
Otra	7849	0.1	70724	1.0	124152	1.6
No derechohabiente	3402027	53.8	2536651	34.5	1477412	18.8
No especificado	121703	1.9	104759	1.4	31194	0.4
Total	6322002		7350682		7844830	

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2000a, 2011 y 2016).

Los avances en la cobertura

Los logros en la cobertura en salud en el periodo 2000-2015 pueden medirse por medio del índice relativo de avance en la cobertura en salud (IRAC).[81] Al respecto, Jalisco casi duplicó su cobertura en salud en los últimos quince años y tuvo un índice de 1.8, que lo colocó en el lugar veinte a nivel nacional. Chiapas es la entidad federativa que ha tenido los mayores adelantos dado que su índice fue de 4.7, esto es, casi quintuplicó su cobertura, seguida de Guerrero (4.2) y de Oaxaca (3.6) que cuadruplicaron su población afiliada (véase gráfica 1.33).

[81] El IRAC es utilizado como indicador sintético para medir los avances en la cobertura en salud, tiene un valor de 1.0 cuando no hubo avances en el periodo, de 2.0 cuando se duplica la cobertura, de 3.0 cuando se triplica, etcétera.



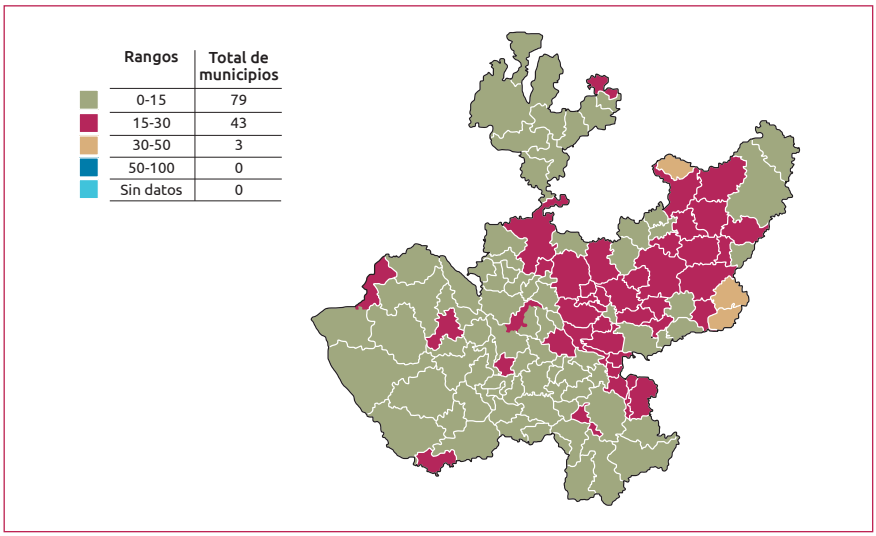
Gráfica 1.33. IRAC en servicios de salud (2000-2015)
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2000a, 2011 y 2016).

Los avances en la cobertura a nivel municipal en los últimos quince años se concentraron en los municipios de Santa María del Oro, Quitupan, Jilotlán de los Dolores y San Cristóbal de la Barranca (IRAC de 29.4, 21.4, 18.5 y 17.0 respectivamente), que en el año 2000 tenían los niveles más bajos de afiliación a servicios de salud.

La carencia de acceso a servicios de salud

La ausencia de afiliación a servicios de salud puede ser considerada como un indicador de carencia social retomando los criterios del Coneval y es una de las dimensiones del acceso a la salud, medida sólo como derechohabiencia. Al respecto, en Jalisco a un millón quinientas mil personas se

les había vulnerado su derecho a la salud, dado que estaban en una situación de carencia por acceso a servicios de salud en 2015. En los municipios de Degollado (30.6%), Jesús María (33.2%) y Villa Hidalgo (32.7%) alrededor de tres de cada diez personas se encontraban en situación de vulnerabilidad por carecer de esta afiliación (los tres se ubican en el rango de 30-50%). Asimismo, en cuarenta y tres municipios del estado entre 15% y 30% de su población no estaba afiliada a servicios de salud. Es de notar que setenta y un municipios tienen rangos menores a 15% de esta carencia (véase mapa 1.1).



Mapa 1.1. Porcentaje de población según carencia de acceso a servicios de salud en Jalisco
Fuente: Coneval (s.f. b).

En los últimos quince años, la carencia por acceso a servicios de salud disminuyó en treinta y cinco puntos porcentuales; este descenso se atribuye al incremento de la afiliación a través del SP. Pese a este avance, la cobertura universal en salud continúa siendo un reto para el estado de Jalisco, ya que hay un millón quinientos mil habitantes sin afiliación a servicios de salud. Para avanzar en los próximos años, los esfuerzos deberán enfocarse, por una parte, en incrementar los niveles de derechohabiencia en los municipios de Degollado, Jesús María y Villa Hidalgo. Asimismo, es fundamental mejorar los niveles de afiliación en los municipios de la ZMG,

ya que en 2015 en ellos habitaban 949 715 ciudadanos con carencia de acceso a servicios de salud (63% de los no afiliados).

El panorama del sistema de salud es complejo y aún existen retos que deben enfrentarse, como el logro de un sistema de salud equitativo en la atención de la salud, es decir, que todos los ciudadanos tengan igual acceso a la atención para la misma necesidad, así como igual utilización y calidad de atención. En este sentido, la equidad en el acceso a servicios de salud no sólo se refiere a la disponibilidad de recursos o afiliación, sino también a la utilización efectiva de estos servicios de acuerdo con los parámetros de las necesidades en salud de la población (Linares y López, 2008).

La población pensionada

Una de las finalidades de la seguridad social es proteger los ingresos de los ciudadanos ante los riesgos que enfrenta el individuo durante su existencia. Las prestaciones económicas, tales como las pensiones, es uno de los mecanismos establecidos para proteger a los trabajadores y sus familias. El derecho a gozar de una pensión se adquiere al ser titular o beneficiario de un esquema de aseguramiento público o privado.

Al respecto, Jalisco en el año 2000 contaba con 143 098 personas de 14 años y más pensionadas, que representaban 6.9% de la población de nuestro país en esta misma condición, ubicándose a nivel nacional como la cuarta entidad federativa considerando el volumen de jubilados. Cuatro años después esta cifra se incrementó a 180 670, luego a 215 474 en 2009, aumentando a 300 715 pensionados en 2013 y continúo presentando 6.9% de la población pensionada nacional. A pesar de haberse incrementado el número de pensionados en el estado, su ritmo de crecimiento no se ha mantenido constante dado que mientas en el periodo 2000-2004 la población de pensionados creció a una tasa de 5.5% anual, entre 2004 y 2008 el crecimiento descendió a 3.6% anual volviendo a acelerar su crecimiento a 8% anual en el periodo 2009-2013; este aumento podría estar relacionado con el programa "70 y más" que inició su operación en 2007 (véase tabla 1.65). Cabe hacer notar que más de 90% de las personas que reciben pensión están sustentadas básicamente en dos instituciones: el IMSS y el ISSSTE.

Tabla 1.65. Población pensionada según entidad federativa							
	Población pensionada				Tasas de crecimiento		
	2000	2004	2009	2013	2000-2004	2004-2009	2009-2013
Nacional	2 074 893	2 997 181	3 619 301	4 346 973	8.7	3.9	4.4
Aguascalientes	31 772	36 373	45 532	53 781	3.3	4.6	-0.7
Baja California	66 120	107 000	123 986	120 624	11.4	3.0	-0.7
Baja California Sur	10 292	14 563	22 651	32 303	8.2	9.1	8.5
Campeche	13 179	12 183	21 131	30 789	-1.9	11.4	9.0
Coahuila	90 183	119 312	150 191	189 539	6.6	4.8	5.6
Colima	12 480	19 713	27 903	34 054	10.8	7.2	4.8
Chiapas	32 223	36 139	45 802	64 860	2.7	4.9	8.3
Chihuahua	81 149	117 582	171 364	194 667	8.8	7.8	3.1
Cd. de México	303 123	522 647	549 774	570 204	12.9	1.0	0.9
Durango	29 582	40 239	59 478	84 070	7.3	8.1	8.3
Guanajuato	66 796	104 749	114 422	171 559	10.7	1.8	9.7
Guerrero	29 184	35 791	41 913	65 089	4.8	3.3	10.6
Hidalgo	14 893	38 063	52 157	85 982	22.2	6.5	12.0
Jalisco	143 098	180 670	215 474	300 714	5.5	3.6	8.0
México	221 909	454 183	460 124	562 061	17.0	0.3	4.8
Michoacán	54 873	52 590	83 231	84 332	-1.0	9.5	0.3
Morelos	35 040	49 795	68 774	70 465	8.3	6.7	0.6
Nayarit	21 514	31 289	30 490	51 645	8.9	-0.5	12.6
Nuevo León	140 230	195 751	24 481	313 932	7.9	4.8	5.8
Oaxaca	27 004	44 508	53 439	78 563	11.8	3.8	9.2
Puebla	77 335	107 330	130 860	135 027	7.8	4.1	0.8
Querétaro	19 285	31 204	43 366	48 382	11.4	6.8	2.6
Quintana Roo	6 582	15 716	26 737	39 508	11.4	6.8	2.6
San Luis Potosí	42 469	50 351	71 881	95 258	4.0	7.4	6.8

Tabla 1.65. Población pensionada según entidad federativa							
	Población pensionada				Tasas de crecimiento		
	2000	2004	2009	2013	2000-2004	2004-2009	2009-2013
Sinaloa	87 895	97 870	112 911	149 749	2.5	3.0	6.8
Sonora	93 243	95 722	123 940	151 632	0.6	5.3	4.8
Tabasco	16 668	21 407	29 629	41 637	5.9	6.7	8.2
Tamaulipas	72 253	96 809	127 625	155 410	6.9	5.7	4.7
Tlaxcala	18 532	20 859	20 377	26 341	2.7	-0.5	6.2
Veracruz	154 537	158 517	236 232	220 132	0.6	8.3	-1.7
Yucatán	41 132	66 532	80 675	91 592	11.4	4.0	3.0
Zacatecas	20 218	21 724	30 751	33 072	1.7	7.2	1.7

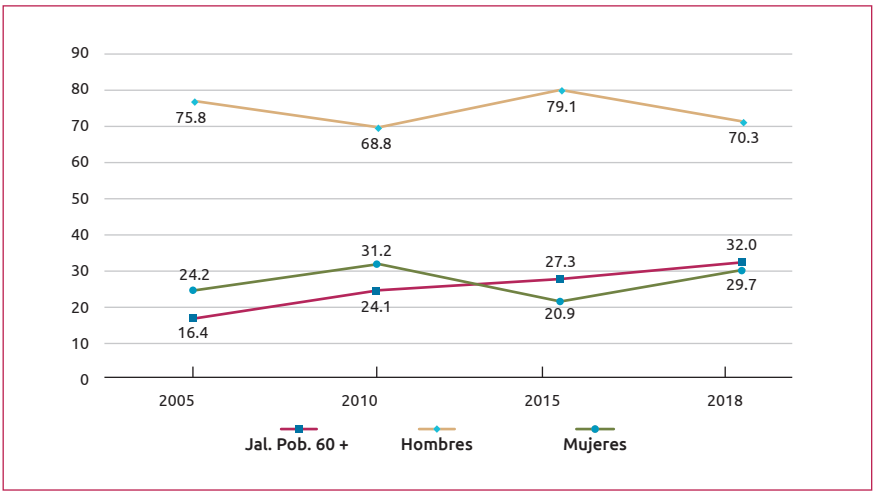
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2000b, 2005, 2010 y 2014c).

Las pensiones y jubilaciones constituyen un mecanismo clave para la calidad de vida en la vejez y son un pilar fundamental que contribuye a la seguridad económica de las personas adultas mayores, permitiéndoles disponer y usar de forma independiente una cierta cantidad de recursos económicos para atender sus necesidades.

Dado el proceso de envejecimiento poblacional que está experimentando el estado de Jalisco y que se agudizará en las próximas décadas, es central conocer la accesibilidad de las pensiones de los ciudadanos de 60 años y más que están en situación de inactividad laboral, quienes teóricamente deberían de tener garantizada esta prestación. Al respecto, las ENOE revelan que en el año 2005 sólo 16.4% de los adultos de 60 años y más no económicamente activos recibieron pensión o jubilación; esta cifra se incrementó a 24.1% en 2010. Esta tendencia creciente continuó en 2015, año en el que 27.7% de estos adultos accedían a alguna pensión o jubilación, y en 2018 el porcentaje incrementó a 29.7%; esta cifra revela que siete de cada diez ciudadanos jaliscienses de 60 años y más no recibían pensión o jubilación a pesar de encontrarse en situación de inactividad económica (véase gráfica 1.34).

Existen diferencias de género en el acceso a las pensiones entre los adultos mayores, mismas que se hacen patentes en la desventaja de las mujeres

para contar con esta prestación. Al respecto, en el año 2005 sólo dos de cada diez mujeres mayores de 60 años que no realizaban alguna actividad económica recibieron pensión, en tanto que cerca de ocho de cada diez hombres sí tuvieron este beneficio. En el 2018, mientras que sólo tres de cada diez mujeres percibieron este ingreso económico, siete de cada diez hombres contaron con pensión. Esta información hace evidente el persistente escenario de desigualdad que coloca a las mujeres en situaciones de desventaja social, ya que carecen de pensiones porque este tipo de prestación está condicionada por el funcionamiento actual de los sistemas de seguridad social, a las que acceden los trabajadores que tuvieron una trayectoria laboral en el mercado laboral formal y una gran mayoría de las generaciones actuales de adultas mayores no tuvieron relaciones laborales formales (véase gráfica 1.34).



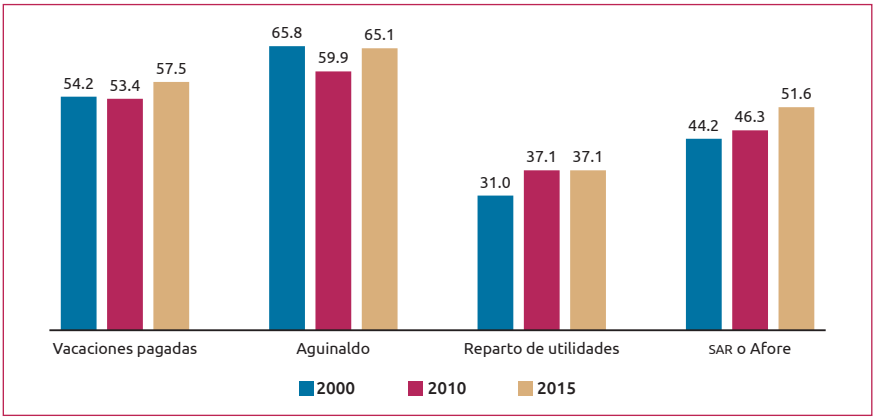
Gráfica 1.34. Población no económicamente activa pensionada de 60 años y más en Jalisco
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (s.f.).

Otras prestaciones sociales

Bajo esta denominación se agrupan cuatro tipos de prestaciones de carácter "obligatorio" para aquellos que tiene una relación laboral formal: vacaciones pagadas, aguinaldo, reparto de utilidades y sistema de ahorro para el retiro (SAR o Afore).

Al respecto, en el año 2000 54.2% de los ciudadanos jaliscienses mayores de 12 años que declararon estar ocupados y recibir algún salario tuvieron vacaciones pagadas, 65.8% recibieron aguinaldo, 31% obtuvo reparto de utilidades y 44.2% recibió el beneficio de SAR o Afore. En la siguiente década, 51.1% recibió vacaciones pagadas, 59.9% tuvo aguinaldo, 37% percibió reparto de utilidades y 46.2% recibieron SAR o Afore. En 2015 se incrementaron los trabajadores que recibieron vacaciones pagadas (57.5%), así como los que percibieron aguinaldo (65.1%) y SAR o Afore (51.6%) (véase gráfica 1.35).

El panorama de Jalisco en torno a las prestaciones sociales muestra que la carencia de pensiones y/o jubilaciones contributivas se agudizará en el futuro, ya que en las generaciones que laboran actualmente hay un porcentaje considerable que no ha cotizado a la seguridad social para su vejez. En 2015, sólo cinco de cada diez personas económicamente activas mayores de 12 años tenían SAR o se encontraban inscritas en alguna de las Afore.



Gráfica 1.35. Población receptora de prestaciones sociales en Jalisco
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2000a, 2011 y 2016).

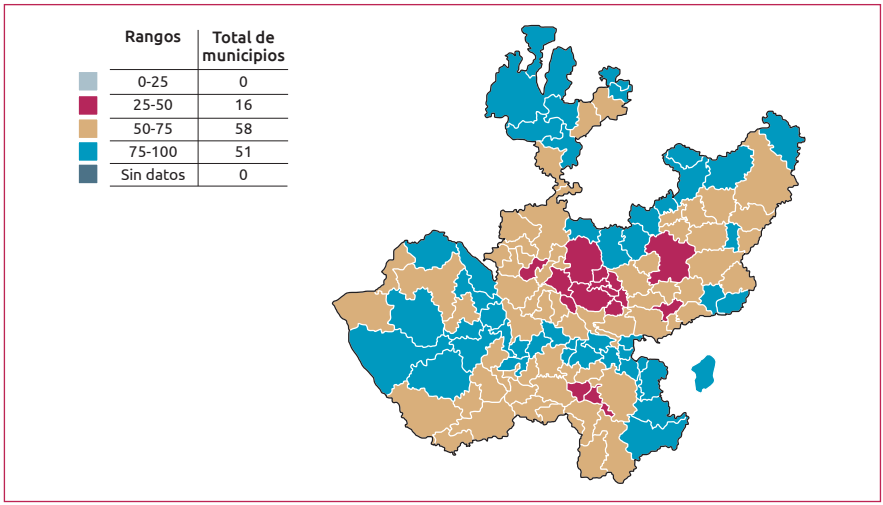
La carencia de acceso a seguridad social

Según los criterios del Coneval, la ausencia de acceso a servicios de seguridad social es un indicador de carencia social, como una medida de privación de prestaciones laborales de la población económicamente activa asalariada, los cuales a continuación se enumeran: falta de afiliación a servicio médico,

a incapacidad laboral con goce de sueldo y a sistema de ahorro para el retiro (SAR) o Afore. Al respecto, en 2015 Jalisco tenía alrededor de un millón ciento cincuenta mil trabajadores asalariados que estaban en situación de vulnerabilidad por no tener acceso a los servicios de protección social. En consecuencia, carecían de algunos de los derechos consagrados en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativo al trabajo.

A nivel municipal, Jilotlán de los Dolores (89.6%), Mezquitic (88.8%), Atemajac de Brizuela (87.4%), Cuautitlán de Barragán (86.7%) y Villa Hidalgo (86.1) son los cinco de los municipios en donde casi nueve de cada diez trabajadores asalariados no tenían seguridad social, según datos de la Encuesta Intercensal 2015. Cabe hacer notar que en 51 municipios del estado entre 75% y 90% de su población asalariada carecía de seguridad social. Asimismo, en Jalisco había 58 municipios en los que sus habitantes asalariados se ubicaron en un rango de entre 50% y 75% en este tipo de carencia (véase mapa 1.2).

En la población económicamente activa asalariada de ZMG también persiste la carencia por acceso a seguridad social. Al respecto, 44.6% de los trabajadores del municipio de Guadalajara, 43.7% de los de Tlajomulco de Zúñiga, 47.5% de los de Tlaquepaque, 52.5% de los de Tonalá y 46.8% de los de Zapopan se encuentran en esta situación de privación y vulneración de sus derechos a la seguridad social.



Mapa 1.2. Porcentaje de la población con carencia de acceso a la seguridad social en Jalisco (2015)
Fuente: Coneval (s.f. b).

Frente a esta situación Jalisco tiene el reto de garantizar los derechos sociales plasmados en la Constitución y en la Ley General de Desarrollo Social del estado que podría contemplar la creación de un sistema estatal de protección social universal a lo largo del ciclo de la vida de las personas con diferente instrumento de acuerdo a cada etapa, que garantice por lo menos un acceso igualitario a los servicios de salud y una pensión de vejez mínima universal garantizada. Este sistema deberá tener indicadores y metas claras, así como mecanismos de evaluación que garanticen su efectividad, transparencia y rendición de cuentas.

Bibliografía

CELIS, A., y Vargas, P. (2013). Salud y seguridad social. En R. Padilla, M. Leal y A. Acosta (coords.), *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el Porvenir: Economía, sociedad, salud y seguridad social* (t. 3). Guadalajara: CEED-UdeG.

Coneval (2014). *Indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados al Seguro Popular*. México: Coneval.

Coneval (s.f. a). *Evaluación estratégica de protección social en México*. Recuperado de https://coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Evaluacion-Estrategica-Proteccion-Social-segunda-edicion.pdf

Coneval (s.f. b). *Programa de Consulta Dinámica de Resultados*. Recuperado de https://coneval.org.mx

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

DGIS (22 de junio de 2018b). *Cubos dinámicos*. Obtenido de http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/BD_Cubos_gobmx.html

DGIS (22 de julio de 2018a). *Bases de datos sobre defunciones.* Obtenido de http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/std_defunciones.html

IIEG (22 de julio de 2018). *Strategos. Revista Digital del Instituto de Información estadística y Geográfica*. Obtenido de http://iieg.gob.mx/strategos/cuenta-jalisco-con-8-14-millones-de-habitantes-al-inicio-de-2018/

IMSS-INEGI (2000). *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social.* Aguascalientes, México: INEGI.

IMSS-INEGI (2004). *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social.* Aguascalientes, México: INEGI.

IMSS-INEGI (2009). *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social.* (INEGI, Ed.) Aguascalientes, México.

INEGI (22 de julio de 2018). *Censos y conteos de Población y Vivienda.* Obtenido de http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2005/default.html

INEGI (2014a). *Anuario Estadístico y Geográfico de Jalisco, 2013.* Aguascalientes, Ags.: INEGI.

INEGI (2014b). *Anuario Estadístico y Geográfico de Jalisco, 2014.* Aguascalientes, Ags.: INEGI.

INEGI (2017). *Anuario Estadístico y Geográfico de Jalisco, 2017.* Aguascalientes, Ags.: INEGI.

INEGI (1994). *Estadísticas Históricas de México, Tomo I,* 3ra ed. Aguascalientes, Ags., México: INEGI.

INSP (2013). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados por entidad federativa, Jalisco.* Cuernavaca: México.

OPS (1995). *Clasificación estadística internacional de enfermedades y problemas relacionados con la salud. 10a. revisión.* (Vol. 1). Washington, D.C.: OPS.

ORTIZ-FERNANDEZ, G., Rivera-Dommarco, J., Shamma-Levy, T., Rojas, R., Villalpando-Hernández, S., Hernández-Avila, M., y otros. (2006). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006.* Cuernavaca: INSP.

SALAZAR-CRONEL, A., Martínez-Tapia, B., Mundo-Rosas, V., Méndez-Gómez-Humarán, I., y Uribe-Carvajal, R. (2017). Conocimiento y nivel de comprensión de la campaña Chécate, Mídete, Muévete en adultos mexicanos. *Salud Pública de México , 60*, 356-364.

Secretaría de Salud de Jalisco (2013). *Estrategia Estatal para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes.* Guadalajara, México: SSJ.

Secretaría de Salud (2013). *Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes.* Distrito Federal, México: Secretaría de Salud.

VARGAS, P. (2011). La cobertura en salud y el Seguro Popular. *Coyuntura demográfica* (1), 52-56.

2

Cohesión social para el desarrollo

Educación

Edson Eduardo Navarro Meza

Introducción

Si tuviéramos que sintetizar en una sola conclusión el ejercicio anterior de Jalisco a futuro (JAF) (2013), esta sería que el panorama educativo del estado se encuentra en constante proceso de complejidad. Las cifras expuestas en aquella ocasión nos mostraron que el crecimiento de la educación básica estatal ha significado la emergencia de nuevos retos, asociados principalmente a la atención de problemas de cobertura, inequidad de oportunidades y bajo desempeño a distintos niveles.

En esta oportunidad, una década después, el mapeo de la educación en Jalisco demuestra no sólo su estabilidad en cuanto a su crecimiento y expansión, sino también la prevalencia de ciertos desafíos. Si bien sería deshonesto decir que la educación en el estado ha avanzado poco y que las intervenciones públicas de los últimos diez años han tenido poca efectividad, es importante reconocer que persisten algunos problemas educativos asociados a que Jalisco está lleno de matices, mismos que se agudizan cuando se pone el foco de atención en las escalas regional y local.

Generalidades de la educación en Jalisco

Inserto en la región Occidente de México, el estado de Jalisco se posiciona como uno de los más importantes del país dado el tamaño de su población y su desarrollo económico. El estado se constituye por ciento veinticinco municipios integrados en doce regiones, y su población asciende a siete millones novecientos mil habitantes (INEGI, 2016). Sus principales actividades econó-

micas son las del sector terciario, fundamentalmente las relacionadas con el comercio, los servicios y la industria manufacturera, y cuenta con un índice de desarrollo humano alto. Esto significa que Jalisco se posiciona como uno de los estados con mejores índices de educación, salud e ingreso (PNUD, 2014).[82]

Los elementos iniciales que permiten tener una mirada amplia del estado de la educación en Jalisco son los asociados a las características educativas básicas de las personas. Aspectos como la edad en la que se cursan los estudios, la capacidad de leer y escribir y el grado promedio de escolaridad representan una primera base para analizar los cambios educativos que ha tenido el estado en los últimos años, a la vez que permiten esbozar la población objetivo que será atendida y las acciones educativas que se emprenderán año con año.

La caracterización de la educación básica del estado elaborada en la versión anterior de JAF dio cuenta de que entre los años 2000 y 2010 el crecimiento demográfico fue mínimo y que la provisión de escuelas estaba satisfecha, pues prácticamente todas las comunidades del estado de Jalisco contaban con establecimientos escolares. No obstante, el ejercicio alertó que la importante cantidad de personas que no estuvieron en condiciones de asistir a la escuela y formarse académicamente a lo largo de los años, conformaba un grupo poblacional importante en rezago educativo.

La tabla 2.1 muestra la variación anual que experimenta la población en edad idónea para cursar la educación obligatoria. Este indicador da cuenta de la intensidad de los cambios experimentados durante un año en el tamaño de la población de entre 3 y 17 años, lo que permite hacer prospecciones sobre los esfuerzos y medidas educativas que el estado necesitará desplegar o redireccionar en el futuro. De esta manera, podemos observar que la población en edad normativa de asistencia escolar ha tenido ritmos negativos, con decrecimientos de hasta 0.2% en todos los niveles en algunos periodos. A la vez, la proyección para la siguiente década sigue la misma tendencia, ya que en el periodo 2017-2030 se espera una reducción de igual proporción para cada grupo de edad de educación básica y una tasa sin variaciones para la educación media superior (EMS).

Esto significa que se confirma una primera tendencia en la educación básica identificada en la primera versión de JAF, ya que el estado de Jalisco

[82] Las doce regiones son: Norte, Altos Norte, Altos Sur, Ciénega, Sureste, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Costa-Sierra Occidental, Valles, Lagunas y Centro.

está en presencia de un fenómeno de contracción de la población escolar que conduce a la autoridad educativa local a poner atención en problemas tales como el abandono escolar, el rezago educativo o el mejoramiento de los aprendizajes, pues la provisión de espacios escolares y la construcción de escuelas no representan hoy en día una necesidad de urgencia en la entidad, al menos no en el nivel básico.

Tabla 2.1. Tasa de crecimiento de la población según edad normativa en Jalisco

Nivel educativo	2009-2010	2012-2013	2015-2016	2016-2017	2017-2030
Preescolar (3-5 años)	-1.5	-0.2	-0.1	0.2	-0.1
Primaria (6-11 años)	-1.9	0.0	-0.1	-0.2	-0.1
Secundaria (12-14 años)	-0.2	-0.2	0.2	0.1	-0.1
EMS (15-17 años)	-0.5	-0.2	-0.1	-0.1	0.0

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

La tabla 2.2 da una visión general del rezago que ha tenido la población jalisciense en alcanzar los niveles obligatorios de primaria y secundaria. Se puede observar el porcentaje de la población del estado que con 15 años o más cuenta con estudios mínimos de educación básica. El parámetro que se establece toma en cuenta que en las edades previas a los 15 años la población debería de haber concluido la educación básica.

Tabla 2.2. Porcentaje de la población jalisciense con 15 años o más con al menos educación básica

Sexo	2000	2010	2015
Hombres	64.2	58.1	55.3
Mujeres	65.9	58.4	56.1
Total	65.1	58.3	55.7

Fuente: INEE.

Como se puede ver, en Jalisco sólo alrededor de seis de cada diez habitantes cuenta con los estudios de primaria y secundaria concluidos. Estas cifras son importantes ya que, dada la obligatoriedad formal de este tipo educativo, se esperaría que la gran mayoría de la población jalisciense perteneciente a los grupos de edad más jóvenes ya lo hubiera concluido. Creemos que para mejorar este panorama en un futuro cercano es imprescindible pensar en estrategias que se concentren en combatir el abandono escolar y sus causalidades sociales, mejoren la capacidad de retención escolar y promuevan la eficiencia terminal en los distintos niveles.

Tabla 2.3. Porcentaje de población analfabeta según grupo de edad en Jalisco

Grupo de edad	2010	2015
15-24 años	1.0	0.8
55-64 años	8.7	6.4
15 años o más	4.3	3.5

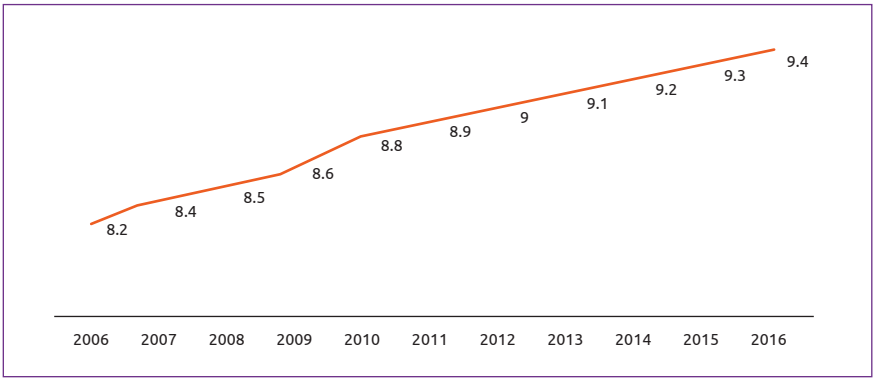
Fuente: INEE.

Desde hace un par de décadas, en México se ha registrado una importante disminución en las tasas de analfabetismo, entendido como "la ausencia de habilidades que permiten a un individuo leer y escribir en alguna lengua, independientemente de cual sea ésta" (INEE, 2017, p. 139). Esfuerzos de distintos tipos se han puesto en marcha para alcanzar a reducir alrededor de 12% en poco más de veinte años a nivel nacional (Narro y Moctezuma, 2012; INEE, 2017), y Jalisco no ha sido la excepción en esta tendencia. En los últimos cinco años (2011-2016) Jalisco ha logrado reducir 0.8% la tasa de analfabetismo de la población mayor a 15 años, posicionándose dentro de los diez estados con menores tasas de analfabetismo. En términos absolutos, 3.5% significa un total de 199 398 habitantes analfabetas.

Los retos asociados a las condiciones de analfabetismo que persisten en el estado son los relacionados con las oportunidades de acceso educativo, inequidades sociales y desigualdades. De acuerdo con el INEE (2017), los sectores de la población más vulnerables a esta condición son las mujeres, los indígenas, las personas con discapacidad y adultos de entre 55 y 64 años. Es de suma importancia no quitar el dedo del renglón

y darles continuidad a las estrategias orientadas al abatimiento del analfabetismo, pues no contar con las habilidades básicas de escritura y lectura representa una de las carencias educativas más graves que impide el ejercicio de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la educación, e inhiben las oportunidades de las personas para integrarse a la sociedad y al mercado laboral.

La gráfica 2.1 siguiente sintetiza las variaciones ocurridas en el grado de escolarización de la población jalisciense de 15 años y más, durante los últimos diez años. Este indicador da cuenta de manera general de los conocimientos y habilidades disponibles en la población, a la vez que refleja el grado de eficacia de la sociedad y el sistema educativo para elevar el nivel de estudios de las personas. Los resultados para el estado no difieren de la tendencia identificada en el ejercicio anterior de JAF: persiste un incremento mínimo pero constante del grado promedio de escolarización.



Gráfica 2.1. Grado promedio de escolaridad en Jalisco
Fuente: INEE.

Se puede apreciar que en el periodo 2010-2016 la escolaridad promedio de la población en Jalisco aumentó en 0.6 años de 8.8 a 9.4 grados, equivalente a poco más de tercero de secundaria. Por supuesto, este incremento tiene matices regionales y sociales importantes, siendo los principales la diferenciación entre zonas urbanas y rurales, los grupos etarios mayores y la población indígena. Actualmente, Jalisco se ubica en la posición número quince a nivel nacional, sólo 0.2% por arriba del grado promedio de escolaridad del país (9.2%).

Diagnóstico de la educación básica en Jalisco (2010-2017)

Nuestro punto de partida para dar cuenta de la evolución y estado actual de la configuración del sistema de educación básica estatal (SEBE) jalisciense es justamente el periodo donde se finalizó el análisis de la primera etapa de JAF. Al cierre, el trabajo mostró que la educación básica en el estado se configuraba como un sistema dinámico, con cambios asimétricos en los distintos niveles y con un alto nivel de heterogeneidad, en términos de las características de la oferta educativa, su distribución territorial y el perfil de la población estudiantil.

Hoy en día, las cosas no han cambiado mucho y el SEBE se mantiene en un estatus similar, aunque con rasgos más de estabilidad que de dinamismo. En lo que sigue daremos cuenta tanto de la configuración actual como del desempeño del sistema de educación básica en Jalisco durante el periodo 2001-2016, primero teniendo como ejes de observación los alumnos, docentes y escuelas, y después, poniendo énfasis en los alcances que ha tenido respecto de la cobertura, la eficiencia terminal y el logro de los aprendizajes, entre otros.

Configuración del SEBE

Actualmente, la educación básica en Jalisco concentra un total de 1 686 304 alumnos, posicionándose como el segundo sistema de educación básica más grande del país, sólo por detrás del Estado de México. Esta matrícula tuvo un crecimiento general mínimo de menos de 1% y, si bien da la sensación de estar ante un sistema "estático", ese mínimo crecimiento está asociado principalmente a un cambio importante: la reducción en el número de alumnos de primaria. Como se puede ver en la tabla 2.4, en los últimos cinco años la población escolar de este nivel decreció un total de 60 031 alumnos; esto significa una tasa de decrecimiento anual de 1.2%.

En cuanto a los casos de preescolar y secundaria, ambos muestran crecimiento en su población escolar. El primero tuvo uno mínimo de 2.7% (equivalente a ocho mil quinientos alumnos), en donde el tipo

educativo con mayor crecimiento fue el preescolar comunitario. Por su parte, la matrícula de secundaria tuvo un crecimiento mayor (13.9%), asociado principalmente al aumento de alumnos en los tipos general y comunitaria.

Tabla 2.4. Alumnos en educación básica en Jalisco

Nivel-tipo educativo		Ciclo escolar		Crecimiento (%)
		2011-2012	2016-2017	2011-2016
Preescolar	General	305 529	313 028	2.5
	Indígena	1 306	1 415	8.3
	Comunitario	7 061	7 953	12.6
	Total	**313 896**	**322 396**	**2.7**
Primaria	General	982,137	921 887	-6.1
	Indígena	6 667	6 459	-3.1
	Comunitaria	3 271	3 698	13.1
	Total	**992 075**	**932 044**	**-6.1**
Secundaria	General	219 223	259 347	18.3
	Técnica	123 006	130 365	6.0
	Telesecundaria	34 771	39 003	12.2
	Comunitaria	2 234	3 149	41.0
	Total	**379 234**	**431 864**	**13.9**

Fuente: INEE.

Tabla 2.5. Docentes en educación básica en Jalisco

Nivel-tipo educativo		Ciclo escolar		Crecimiento (%)
		2011-2012	2016-2017	2011-2016
Preescolar	General	13 790	13 634	-1.1
	Indígena	73	80	9.6
	Comunitario	873	1 081	23.8
	Total	**14 736**	**14 795**	**0.4**

Tabla 2.5. Docentes en educación básica en Jalisco				
Nivel-tipo educativo		Ciclo escolar		Crecimiento (%)
		2011-2012	2016-2017	2011-2016
Primaria	General	33 917	33 291	-1.8
	Indígena	310	325	4.8
	Comunitaria	425	491	15.5
	Total	**34 652**	**34 107**	**-1.6**
Secundaria	General	15 777	17 393	10.2
	Técnica	6 614	7 029	6.3
	Telesecundaria	2 258	2 294	1.6
	Comunitaria	239	355	48.5
	Total	**24 888**	**27 071**	**8.8**

Fuente: INEE.

Cuando observamos el comportamiento de los docentes notamos que, junto con las escuelas, son los componentes del SEBE jalisciense que no han experimentado ni un solo cambio sustancial. Si bien en la tabla 2.6 se puede apreciar que entre 2001 y 2016 hubo movimientos positivos y negativos, unos menores (docentes de preescolar general) y otros de mayor alcance (docentes de secundaria comunitaria), cuando analizamos el panorama en términos absolutos se aprecia con mayor nitidez el poco dinamismo de la planta docente. Los datos concretos son los siguientes: en el preescolar el crecimiento fue sólo de 59 profesores, el nivel primaria experimentó una reducción de 545 docentes y la secundaria, que fue el nivel más beneficiado, tuvo 2 183 nuevos maestros. Para el periodo 2016-2017 el número total de profesores de educación básica en Jalisco fue de 75 973.

De acuerdo con cifras del INEE (2017), en promedio cada docente de educación básica atiende a veintidós alumnos, siendo la educación primaria donde los profesores enseñan a más (veintisiete alumnos por docente). El nivel donde los profesores atienden a menos alumnos es secundaria, con un promedio de dieciséis.

Tabla 2.6. Escuelas en educación básica en Jalisco				
Nivel-tipo educativo		Ciclo escolar		Crecimiento (%)
		2011-2012	2016-2017	2011-2016
Preescolar	General	4 307	4 236	-1.6
	Indígena	54	54	0
	Comunitario	1 017	1 023	0.6
	Total	**5 378**	**5 313**	**-1.2**
Primaria	General	5 428	5 228	-3.7
	Indígena	103	105	1.9
	Comunitaria	425	459	8.0
	Total	**5 956**	**5 792**	**-2.8**
Secundaria	General	798	853	6.9
	Técnica	318	326	2.5
	Telesecundaria	639	645	0.9
	Comunitaria	205	297	44.9
	Total	**1 960**	**2 121**	**8.2**

Fuente: INEE.

Como ya se señaló, las escuelas representan uno de los componentes del SEBE que no han tenido crecimiento. En el análisis anterior, JAF identificó que "la cantidad de planteles educativos que son directamente propiedad del estado, ha venido decreciendo desde el inicio del siglo XXI". En aquel entonces se había identificado una tendencia de estancamiento, sobre todo en el nivel primaria pues de 2000 a 2010 sólo se crearon seis escuelas nuevas. Como muestra la tabla 6, esta tendencia persiste hoy en día ya que tanto en el preescolar como en la primaria se experimentaron decrecimientos en la cantidad de escuelas, con tasas de -1.2% y -2.8% respectivamente. El nivel secundaria es el único que mostró un incremento en el número de escuelas en los últimos cinco años: pasó de 1 960 a 2 121, lo que representa un crecimiento de 8.2%.

Dentro de este panorama, tenemos que del total de escuelas de preescolar 18% son unitarias, mientras que en el nivel primaria cuatro de cada diez escuelas (39.9%) son de organización multigrado. Por su parte, de las

escuelas de secundaria 30% son telesecundarias y 14% son comunitarias, ambas incluyendo sus modalidades unitarias y bidocentes.

Por último, un elemento que permite entender mejor la configuración actual del SEBE de Jalisco es la distribución del alumnado, los profesores y las escuelas por tipo de financiamiento. A pesar de que tanto la oferta como la demanda de educación básica en el estado siguen estando concentradas mayoritariamente en el sector público, podemos decir que el sector privado mantiene una presencia estable a nivel estatal (véanse tablas 2.7 y 2.8). En el periodo 2011-2016 el número de alumnos inscritos en escuelas privadas aumentó en 8 962, y actualmente concentra un total de 213 051 alumnos de educación básica, lo que representa 13% de la matrícula a nivel estatal. Por otra parte, la oferta se configura de la siguiente manera: cerca de la cuarta parte de las escuelas de educación preescolar, una décima parte de las primarias y 16% de las secundarias son privadas.

Tabla 2.7. Alumnos, docentes y escuelas en educación básica en Jalisco según sostenimiento (2011-2012)

Nivel-tipo educativo	Alumnos			Docentes			Escuelas		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Preescolar	258 555	55 341	313 896	11 281	3 455	14 736	4 182	1 196	5 378
(%)	82.4	17.6	100	76.6	23.4	100	77.8	22.2	100
Primaria	882 903	109 172	992 075	30 550	4 102	34 652	5 381	575	5 956
(%)	89.0	11.0	100	88.2	11.8	100	90.3	9.7	100
Secundaria	339 658	39 576	379 234	21 161	3 727	24 888	1 654	306	1 960
(%)	89.6	10.4	100	85.0	15.0	100	84.4	15.6	100

Fuente: INEE.

Tabla 2.8. Alumnos, docentes y escuelas en educación básica en Jalisco según sostenimiento (2016-2017)

Nivel educativo	Alumnos			Docentes			Escuelas		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Preescolar	264 758	57 638	322 396	11 408	3 387	14 795	4 178	1 135	5 313
(%)	82.1	17.9	100	77.1	22.9	100	78.6	21.4	100

Tabla 2.8. Alumnos, docentes y escuelas en educación básica en Jalisco según sostenimiento (2016-2017)

Nivel educativo	Alumnos			Docentes			Escuelas		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Primaria	823 649	108 395	932 044	29 615	4 492	34 107	5 184	608	5 792
(%)	88.4	11.6	100	86.8	13.2	100	89.5	10.5	100
Secundaria	384 846	47 018	431 864	22 975	4 096	27 071	1 777	344	2 121
(%)	89.1	10.9	100	84.9	15.1	100	83.8	16.2	100

Fuente: INEE.

Desempeño de la educación básica jalisciense

¿Cuáles han sido los resultados de la educación básica del estado de Jalisco en los últimos años? ¿Cómo ha sido su desempeño? JAF 2012 concluyó que el estado padecía de bajo desempeño educativo, pues la educación básica no terminaba por satisfacer las necesidades propias de este nivel, ni en términos de distribución y oportunidades de acceso ni en términos de la calidad de los aprendizajes de los alumnos. En general, hoy en día el desempeño educativo del nivel básico en Jalisco parece mostrar un panorama más positivo, pues reconocemos que entre 2010 y 2016 ha habido avances en el aumento de la cobertura educativa, la disminución de la reprobación y la mejora de la eficiencia terminal. Sin que estos cambios lleguen a representar la optimización de la educación básica, significan metas alcanzadas que trazan el camino por el cual deben seguir las autoridades educativas del estado.

El presente mapeo pone énfasis en el análisis de indicadores educativos a nivel sistémico en dos ángulos: uno general a través de la integración de indicadores de matriculación, absorción, cobertura, reprobación, abandono y eficiencia terminal, y otro de carácter más particular que enfatiza en la mejora de los aprendizajes vista por medio de los puntajes obtenidos en las pruebas del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea).

Desempeño general de la educación básica

En la tabla 2.9 se puede apreciar que la educación básica jalisciense ha mostrado un buen desempeño en los últimos seis años. En el caso de la educación preescolar se puede observar un incremento tanto en la tasa de matriculación (2.2%) como en la cobertura (1.7%). Sin embargo, hay diferencias regionales importantes con brechas de cobertura destacables: en el extremo superior están las regiones Costa Sur, Sierra de Amula y la zona metropolitana con una cobertura preescolar de 93.4%, 85.3% y 83.3% respectivamente; por otra parte, en el extremo inferior se encuentran las regiones Altos Norte (67%) y Ciénega (68.5%). Ambos indicadores dan cuenta de cuántos niños están inscritos en alguna escuela del sistema de educación básica del estado: la tasa de matriculación brinda un panorama general de la población que está inscrita en la escuela sin importar el nivel, el tipo educativo o el grado escolar. Por su parte, la tasa neta de cobertura calcula el porcentaje de población con edad normativa matriculada dentro del nivel o tipo educativo correspondiente (INEE, 2017).

La educación primaria es la que demuestra un panorama más estático, mostrando decrecimientos en aspectos como la matriculación y la cobertura. No obstante, a pesar de no mostrar crecimiento en términos del número de alumnos que concentra, se puede resaltar un desempeño positivo del nivel primaria en relación con sus resultados de reprobación, deserción y eficiencia terminal: a nivel estatal la reprobación disminuyó en 2.4% y el abandono en 0.3%, destacando las regiones Norte y Ciénega como aquellas en las que persisten ambas problemáticas. Por su parte, la eficiencia terminal aumentó 2.1%, principalmente en las regiones Sur, Sierra de Amula y Centro, donde actualmente tienen tasas de eficiencia terminal de entre 96.7% y 99%.

La reprobación, el abandono y la eficiencia terminal son indicadores tradicionales que dan cuenta de los principales resultados de desempeño de los sistemas educativos en determinados periodos de tiempo. La tasa de reprobación permite cuantificar a los alumnos que al término del ciclo escolar cumplen con los criterios necesarios para ser promovidos al siguiente grado o nivel educativo, la tasa de abandono total es una medida de la capacidad de absorción del sistema, pues se refiere a la cantidad de alumnos que abandonan la escuela entre ciclos escolares consecutivos antes de concluir el nivel o tipo educativo de referencia, mientras que la eficiencia terminal da cuenta

de la capacidad del sistema para que los alumnos logren avanzar de manera regular y, llegado el momento, logren egresar del tipo o nivel cursado.

Tabla 2.9. Desempeño general de la educación básica en Jalisco

Nivel-indicador de desempeño		Ciclo escolar		Crecimiento total
		2010	2016	2010-2016
Preescolar	Matriculación	80.3	82.5	2.2
	Cobertura	70.3	72.0	1.7
Primaria	Matriculación	103.3	101.2	-2.1
	Cobertura	102.2	92.2	-10
	Reprobación	3.4	1.0	-2.4
	Abandono	0.8	1.1	0.3
	Eficiencia terminal	94.1	96.2	2.1
Secundaria	Matriculación	87.1	94.2	7.1
	Cobertura	77.8	87.1	9.3
	Absorción	98.6	97.2	-1.4
	Reprobación	20.2	6.1	-14.1
	Abandono	8.2	5.3	-2.9
	Eficiencia terminal	76.7	85.0	8.3

Fuente: INEE.

Finalmente, se puede observar que la secundaria es el nivel que presenta movimientos positivos en todos los indicadores de desempeño. Los más destacables son casi 10% de aumento de matriculación, cobertura y eficiencia terminal, así como la reducción de la reprobación en 14.1%. Sin embargo, a pesar del buen desempeño persisten retos regionales que hay que puntualizar: las regiones Altos, Norte y Ciénega aún tienen problemas de optimización en la cobertura educativa de este nivel; la reprobación en secundaria persiste como un problema para las regiones Sureste, Costa Sur y Centro; y para las regiones Ciénega y Sureste la eficiencia terminal todavía no alcanza niveles ideales de logro.

El desempeño visto a través de los aprendizajes

Otro de los indicadores que dan cuenta del desempeño del sistema educativo es el logro y la calidad de los aprendizajes obtenidos en la escuela. Nuestra fuente principal para dar cuenta de este aspecto son las pruebas Planea aplicadas en el año 2015. Planea valora aspectos relacionados con los aprendizajes clave del currículo (Lenguaje y Comunicación [LYC] y Matemáticas), los cuales son relativamente estables en el tiempo con independencia de los cambios curriculares, son relevantes para el dominio de los conocimientos y habilidades del campo formativo y facilitan la adquisición de nuevos aprendizajes. Las pruebas Planea se aplican a estudiantes de sexto de primaria y tercero de secundaria con el fin de generar información sobre el logro de los aprendizajes en los centros escolares al término del nivel educativo correspondiente, indicando aquello que se logra o no aprender.

Para dar cuenta del desempeño general de los alumnos a nivel estatal, en el ejercicio anterior de JAF fueron utilizados los resultados de las evaluaciones Excale, Enlace y PISA. En la presente versión hay un cambio importante, pues únicamente damos cuenta de los resultados de la prueba Planea, ya que las otras evaluaciones dejaron de aplicarse con la puesta en marcha de esta última en 2015. Respecto a la prueba PISA, tan sólo las aplicaciones de 2009 y 2012 tuvieron representatividad estatal, por lo que la última versión (2015) no cuenta con resultados por entidad federativa.

JAF 2012 concluyó que el nivel de los aprendizajes de los alumnos era insuficiente y que se percibía un panorama de estancamiento, pues los resultados obtenidos no correspondían con el nivel de desarrollo de la entidad. Aunque los resultados en Enlace no eran malos, la prueba Excale planteaba lo contrario. En Excale 2005, Jalisco se ubicó ligeramente por encima del promedio nacional en el logro de aprendizajes en primaria, ubicándose en el lugar siete en Matemáticas y nueve en Español, mientras que en 2008 el desempeño fue menor al promedio del país en el nivel secundaria en ambos campos formativos. Por su parte, los puntajes de la prueba PISA dejaron ver que el estado seguía la misma tendencia de bajos resultados que el país, poniendo de manifiesto que la política educativa estatal no se encontraba orientada hacia el desarrollo de las competencias que PISA valora.

Hoy en día, el panorama sigue siendo poco alentador ya que tanto en primaria como en secundaria el logro de los aprendizajes de LYC y Matemá-

ticas es aún bajo. En las pruebas de primaria, Jalisco obtuvo 495 puntos en LYC y 497 en Matemáticas, ambos por debajo del promedio nacional (500 puntos). De esta manera se ubica en la posición veintitrés a nivel nacional en el logro en LYC y en la veinte en el logro en Matemáticas. En las pruebas de secundaria obtuvo 501 puntos en LYC y 502 en Matemáticas, posicionándose a nivel nacional en los lugares catorce y once respectivamente.

En las tablas 2.10 y 2.11 se pueden observar algunas características particulares del logro de los aprendizajes en el estado. En principio se ve como en todos los casos –a excepción de LYC en secundaria– los porcentajes más altos sólo alcanzaron el nivel I de logro. Esto significa que entre cinco y seis de cada diez alumnos tienen limitaciones: en LYC para comprender información de textos expositivos y literarios, resumir información que se ubica en diferentes fragmentos de un texto, realizar inferencias e interpretar el sentido de metáforas, y en Matemáticas –dependiendo del nivel educativo– presentan limitaciones para leer y realizar operaciones básicas con números naturales, representar gráficamente fracciones comunes, identificar características en figuras geométricas, o bien para resolver problemas que impliquen operaciones básicas con números decimales, fraccionarios y números con signo, y la resolución del mínimo común múltiplo y el máximo común divisor. Es importante señalar que estos bajos niveles de logro y las limitaciones que implican se agudizan dependiendo del tipo de territorio y el nivel de marginación.

Tabla 2.10. Porcentaje según niveles de logro en la prueba Planea en Jalisco. LYC (2015)

Nivel educativo-nivel de logro			Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Primaria	Tipo de escuela	General pública	56.6	31.8	10.4	1.1
		Privada	17.4	39.8	34.8	8.0
	Marginación	Muy alta y alta	65.7	26.5	6.9	
		Media	58.0	30.0	10.5	--
		Muy baja y baja	37.1	39.4	20.5	3.1
	Territorio	Rural	62.2	30.2	--	
		Urbano	50.4	33.1	14.3	2.2
	General estatal		**52.0**	**32.7**	**13.4**	**1.9**

Tabla 2.10. Porcentaje según niveles de logro en la prueba Planea en Jalisco. LYC (2015)

Nivel educativo-nivel de logro			Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Secundaria	Tipo de escuela	General pública	27.8	48.9	18.0	5.3
		Técnica pública	31.9	47.8	15.0	5.4
		Telesecundaria	33.9	46.4	15.8	3.9
		Privada	10.9	41.0	32.5	15.6
	Marginación	Muy alta y alta	35.1	48.0	13.5	3.4
		Media	31.2	47.6	16.6	4.5
		Muy baja y baja	22.2	47.1	21.7	9.1
	Territorio	Rural	34.1	44.6	16.4	4.9
		Urbano	27.3	47.9	18.5	6.4
	General estatal		**28.2**	**47.4**	**18.2**	**6.2**

Fuente: INEE.

Tabla 2.11. Porcentaje según niveles de logro en la prueba Planea en Jalisco. Matemáticas (2015)

Nivel educativo-nivel de logro			Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Primaria	Tipo de escuela	General pública	65.6	19.0	11.5	3.9
		Privada	32.2	25.4	28.2	14.2
	Marginación	Muy alta y alta	68.6	17.5	9.6	--
		Media	65.8	17.9	11.9	4.4
		Muy baja y baja	52.5	23.2	17.7	6.7
	Territorio	Rural	67.8	17.8	11.5	--
		Urbano	60.6	20.0	13.8	5.6
	General estatal		**61.6**	**19.7**	**13.5**	**5.2**

Tabla 2.11. Porcentaje según niveles de logro en la prueba Planea en Jalisco. Matemáticas (2015)

Nivel educativo-nivel de logro			Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Secundaria	Tipo de escuela	General pública	66.6	24.7	6.5	2.2
		Técnica pública	71.3	20.9	5.4	2.5
		Telesecundaria	57.9	27.5	10.2	--
		Privada	39.9	35.2	15.8	9.1
	Marginación	Muy alta y alta	70.5	22.6	--	2.1
		Media	66.7	23.7	7.0	2.6
		Muy baja y baja	60.2	26.7	8.9	4.2
	Territorio	Rural	59.3	26.0	9.9	4.8
		Urbano	65.4	24.6	7.0	3.0
	General estatal		**64.7**	**24.7**	**7.4**	**3.2**

Fuente: INEE.

Nuestra principal conclusión sobre el desempeño de la educación básica del estado de Jalisco es que estamos frente a una paradoja sumamente interesante, pues a pesar de que a nivel general el desempeño del sistema muestra mejorías en aspectos como la reprobación, el abandono y la eficiencia terminal, los aprendizajes no han alcanzado los niveles de logro ideales. Es importante pensar en las estrategias que permitan generar una correspondencia entre el desempeño más general del sistema con la mejora de los aprendizajes de los alumno, es decir, que los avances en la capacidad de retención del sistema, así como los buenos indicadores de egreso, vayan de la mano con aprendizajes de calidad, que les permitan a los alumnos tener herramientas para afrontar no sólo sus experiencias y retos escolares, sino también aquellos de la vida cotidiana.

Diagnóstico de la EMS en Jalisco (2010-2017)

El análisis de la EMS del estado desarrollado en la versión anterior de JAF inició con un mapeo de las políticas educativas orientadas a este nivel. Lo que mostraba este mapeo es que la EMS se posicionaba como una prioridad en los planes y estrategias de desarrollo educativo a nivel federal y local. Su importancia radicaba justamente en problemas que, más que ser emergentes, habían persistido durante mucho tiempo, y que incluso daban la sensación de agudizarse a distintos niveles. Este mapeo de la política educativa dio paso a la elaboración de un diagnóstico estatal que identificó que la tendencia nacional en problemas como la falta de oportunidades de acceso, la deserción escolar y la baja eficiencia terminal se reproducía en la escala local, y que se agravaba cuando se ponía el foco de atención en los comportamientos de las distintas regiones de Jalisco.

Nuestra intención en esta ocasión es dar cuenta del estatus actual de dichos problemas en función de los cambios experimentados en la EMS jalisciense en los últimos años, principalmente en función del crecimiento y diversificación del sistema, de los avances en la Reforma Integral para la Educación Media Superior y de los resultados que han tenido las políticas orientadas a este nivel educativo.

Partimos del punto en que nos dejó el primer ejercicio diagnóstico: la EMS estatal es un sistema diversificado, complejo y con grandes retos educativos e institucionales a atender en el futuro inmediato. De esta manera, al igual que en el diagnóstico de la educación básica, el apartado se ordena en dos niveles de exposición, uno orientado a la configuración de la EMS en Jalisco y otro a dar cuenta de su desempeño.

Configuración del sistema de la EMS estatal

El primer nivel para mapear la configuración de la EMS de Jalisco es el relacionado con la oferta educativa. Ya la primera versión de JAF había enfatizado en la diversificación de la oferta, y a seis años de ese ejercicio dichas características persisten. En general, la oferta de nivel medio creció 13%, pasando de ochocientos planteles a novecientos seis (véase tabla 2.12), y actualmente ocho de cada diez planteles operan bajo el esquema de bachillerato general. En este tipo educativo predominan los planteles coordinados

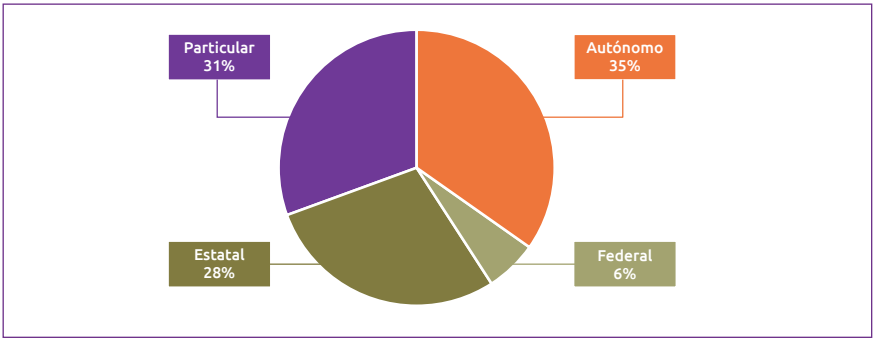
por la UdeG (32.9%) –institución que año con año ha implementado estrategias para abrir oportunidades de acceso en las distintas regiones del estado–, y por los oferentes particulares (27%). Por su parte, si bien el esquema tecnológico de bachillerato no ha terminado como una oferta potente, no sólo en términos cuantitativos sino también en términos de su distribución territorial, ha experimentado un crecimiento considerable, pues en sólo seis años se han creado un total de veintitrés planteles con esta orientación.

Cuando nos concentramos en el tipo de sostenimiento de la EMS de Jalisco (véase gráfica 2.2) podemos apreciar una participación en la oferta educativa casi igualitaria entre distintos actores. El sector de planteles coordinados por la UdeG, es decir de sostenimiento autónomo, representan 35% de los planteles de educación media del estado, mientras que los que operan con sostenimiento privado y del Gobierno estatal representan 31% y 38% respectivamente.

Tabla 2.12. Planteles de EMS en Jalisco

Nivel/coordinación-periodo		2010-2011	2016-2017	% del total EMS 2016
Bachillerato general	UdeG	288	296	32.9
	Colegio de Bachilleres del Estado de Jalisco (Cobaej)	37	41	4.6
	Federal	4	4	0.4
	Educación Media Superior a Distancia (EMSAD)	64	64	7.1
	Telebachillerato	--	60	6.7
	Particular	234	243	27.0
	Total	**627**	**708**	**78.7**
Bachillerato tecnológico	Federal	42	49	5.4
	Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (Cecytec)	41	58	6.4
	UdeG	22	22	2.4
	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep)	30	31	3.4
	Particular	38	36	4.0
	Total	**173**	**196**	**21.3**

Fuente: Secretaría de Educación Jalisco (SEJ). Estadística educativa 2010-2016.



Gráfica 2.2. Distribución de planteles de EMS según sostenimiento en Jalisco (2016)
Fuente: SEJ. Estadística educativa 2016-2017.

El INEE (2011) ha señalado que el interés nacional y local por expandir la oferta educativa, además de estar asociado a cumplir las metas de cobertura y acercar las escuelas a poblaciones que regularmente se han mantenido marginadas, tiene como principal móvil la obligatoriedad de la EMS, y que esto ha traído consigo un problema no menor: señala que en cierta medida parece que la obligatoriedad ha sido entendida fundamentalmente como la creación de espacios suficientes para dar acceso a quienes están egresando de la educación básica, sin considerar que se trata también de garantizar la permanencia de los jóvenes en la escuela, la conclusión oportuna de sus estudios y el logro de aprendizajes relevantes.

Otro de los puntos a destacar es que, cuando se observan los datos proporcionados por JAF 2012, nos damos cuenta de que ha habido un cambio importante respecto a la participación de los distintos tipos de sostenimiento en la oferta educativa, sobre todo en relación con el sector particular y el estatal, pues del primero su participación disminuyó en 17%, mientras que el sostenimiento estatal aumentó en 10%. Creemos que este cambio también está asociado a la obligatoriedad del nivel, ya que a partir de dicha reforma el sector público generalizado ha emprendido esfuerzos de expansión.

En la tabla 2.13 podemos apreciar que la tendencia experimentada por la oferta educativa de nivel medio también está presente en la matrícula y la planta docente. La población estudiantil ha experimentado un crecimiento de 41 189 alumnos en seis años, lo que significa un crecimiento de 3% anual. De este crecimiento generalizado en la matrícula de EMS destaca particularmente el que tuvo la educación media a distancia en programas

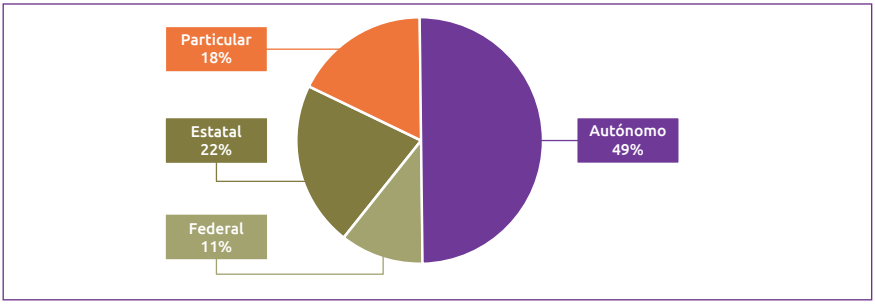
de bachillerato general (42%) y, en los programas tecnológicos, el que tuvo el Cecytec (30%). Quienes experimentaron el menor crecimiento del periodo fueron el Conalep y toda la oferta tecnológica federal, con crecimientos mínimos de 1% y 7% respectivamente.[83]

Tabla 2.13. Matrícula y docentes de EMS en Jalisco

Nivel/coordinación-periodo		2010-2011		2016-2017	
		Matrícula	Docentes	Matrícula	Docentes
Bachillerato general	UdeG	116 094	5 299	135 524	6 714
	Colegio de Bachilleres del Estado de Jalisco (Cobaej)	10 998	586	13 263	647
	Federal	1 081	63	1 230	94
	Educación Media Superior a Distancia (EMSAD)	6 506	606	9 223	601
	Telebachillerato	--	--	2 376	177
	Particular	37 222	4 195	46 390	4 581
	Total	**171 901**	**10 749**	**205 006**	**12 814**
Bachillerato tecnológico	Federal	28 157	1 608	30 040	1 592
	Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (Cecytec)	17 455	969	22 669	826
	UdeG	5 009	247	6 294	--
	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep)	14 530	872	14 678	865
	Particular	5 195	659	4 749	252
	Total	**70 346**	**4 355**	**78 430**	**3 535**

Fuente: SEJ. Estadística educativa 2010-2016.

[83] Los datos que exponemos en este diagnóstico corresponden únicamente a la modalidad escolarizada. En Jalisco, la matrícula en la modalidad de bachillerato no escolarizado ha experimentado un crecimiento del doble (197%) entre 2010 y 2016. Actualmente concentra a 37 258 estudiantes en sus distintos programas.



Gráfica 2.3. Distribución de la matrícula de EMS según sostenimiento en Jalisco (2016-2017)
Fuente: SEJ. Estadística educativa 2016-2017.

Estos datos dan cuenta de que otras modalidades y tipos de programas comienzan a posicionarse como alternativas efectivas de acceso a la EMS para distintos sectores de la población, no sólo para los que se han mantenidos marginados por vulnerabilidad social o condiciones territoriales. Es cierto que los programas de bachillerato general siguen concentrando la mayoría de la matrícula estatal (72%), particularmente aquellos impartidos por la UdeG (cinco de cada diez del total), pero los movimientos que han tenido la oferta tecnológica y la oferta a distancia no son menores, y es evidente que están representando opciones de acceso a sectores de la población que, por sus condiciones personales cotidianas, no pueden asistir físicamente al plantel educativo, a aquellos que quieren continuar sus estudios después de mucho tiempo o a quienes les beneficia tener una práctica laboral a la par de la escuela.

Si bien los expertos han señalado que la preferencia por los estudios de bachillerato general está asociada principalmente a su aspiración por alcanzar los estudios superiores, también han argumentado que la consolidación de las opciones tecnológicas o a distancia es uno de los principales mecanismos no sólo para alcanzar las metas educativas de cobertura e inclusión, sino también para afianzar la EMS como un sistema moderno y sofisticado, que responda de manera efectiva a las necesidades sociales.

La tabla 2.14 nos muestra la configuración de la EMS del estado desde una perspectiva regional. Notamos a primera instancia que entre 2010 y 2016 el número de planteles ha crecido en casi todas las regiones del estado, con excepción de las regiones Ciénega, Sur y Valles, y que la matrícula se ha mantenido prácticamente sin cambios en las regiones Norte, Sur y Costa Sur, territorios caracterizados por tener altos grados de marginación. Por otro

lado, es interesante ver que actualmente la concentración de estudiantes no rebase 5% en ninguna de las regiones del estado que no son la región Centro (que incluye la ZMG), territorio en el que seis de cada diez alumnos de nivel medio están inscritos. Las razones de este fenómeno pueden ser varias, pero hay que reflexionar en algo sobre el tope proporcional de la matrícula de EMS en las regiones de Jalisco: parece ser que la expansión de la oferta no ha significado de manera efectiva la absorción y retención de los estudiantes.

Tabla 2.14. Perfil regional de la EMS en Jalisco

Región	Planteles		Matrícula		% de la matrícula total 2016	Grado de marginalidad
	2010	2016	2010	2016		
Norte	22	26	3 050	3 389	1.20	Alta
Altos Norte	39	60	9 488	14 530	5.13	Media
Altos Sur	45	59	9 848	14 793	5.22	Media
Ciénega	59	53	14 732	14 062	4.96	Media
Sureste	21	30	3 155	6 069	2.14	Media
Sur	54	49	12 517	12 505	4.41	Alta
Sierra de Amula	23	43	3 801	7 173	2.53	Media
Costa Sur	38	41	6 168	6 023	2.12	Alta
Costa-Sierra Occidental	ND	51	ND	13 095	4.62	Media
Valles	61	59	13 759	13 378	4.72	Media
Lagunas	ND	43	ND	10 142	3.58	Media
Centro	351	390	138 442	168 277	59.37	Media

Fuente: SEJ. Estadística educativa 2010-2016.

Desempeño de la EMS estatal

Al igual que en el caso de la educación básica, en este apartado damos cuenta del desempeño de la EMS de Jalisco a través de sus indicadores de desempeño general de matriculación, cobertura, absorción, reprobación,

abandono y eficiencia terminal, y particularmente mediante el análisis de los resultados de Planea, en esta ocasión derivados de la aplicación de 2017 a grupos de último grado de EMS.

En general, los indicadores de acceso y trayectoria en la EMS jalisciense reflejan escasos avances durante el periodo 2010-2016, y reconocemos que hoy en día la reprobación, el abandono y la baja eficiencia terminal no sólo son las problemáticas que más impactan el desempeño de la educación media del estado, sino que trastocan el desempeño de la educación superior en cuanto al acceso educativo.

Como se muestra en la tabla 2.15, las tasas de matriculación y cobertura aumentaron cerca de nueve puntos porcentuales, llegando a 59.2% y 53%, respectivamente. No obstante, la tasa de absorción se redujo de manera importante (19%) hasta llegar a 72.9%, mientras que la tasa de abandono escolar se duplicó, terminando en 16.6% al final del periodo. Los indicadores de trayectoria escolar, reprobación y eficiencia terminal, por otro lado, no mostraron cambios significativos. Las tasas de reprobación y eficiencia terminal disminuyeron ligeramente, una pasando de 23% a 21.7%, y la otra de 64.3% a 63.7%. Comparado con las estadísticas nacionales, lo anterior coloca al estado de Jalisco en los últimos lugares en la mayoría de los indicadores, como puede observarse en la misma tabla.

Tabla 2.15. Desempeño general de la EMS en Jalisco

Indicador	Ciclo escolar		Crecimiento total	Lugar nacional 2016
	2010	2016	2010-2016	
Matriculación	50.4	59.2	8.8	31
Cobertura	44.4	53.0	8.6	29
Absorción	92.0	72.9	-19.1	32
Reprobación	23.0	21.7	-1.3	30
Abandono	8.0	16.6	8.6	7
Eficiencia terminal	64.6	63.7	-0.9	23

Fuente: INEE.

En cuanto al logro de los aprendizajes en el estado, los resultados de Planea EMS 2017 en Matemáticas y LYC muestran que existe un rezago

importante en este nivel, particularmente en el caso de Matemáticas. En este último campo formativo, más de la mitad de los estudiantes evaluados en el estado mostraron el nivel más bajo, nivel I, mientras que únicamente 16% de los estudiantes se ubicaron en los niveles III y IV de logro educativo (véase tabla 2.17). Los planteles de EMS estatales mostraron mayores rezagos, con cerca de 63% de los estudiantes en el nivel más bajo de logro educativo. Un porcentaje menor de estudiantes en los planteles autónomos y federales se ubicaron en este mismo nivel (51.3% y 49.8%). Destaca, además, el mayor porcentaje de estudiantes de planteles de EMS privados que se ubican en el nivel I. En general, ocho de cada diez estudiantes se ubican en los dos niveles más bajos de logro en la asignatura de Matemáticas.

En LYC, aunque cerca de la mitad de los alumnos de EMS obtuvieron niveles III y IV de logro, un porcentaje importante de estos, uno de cada cuatro, se ubicaron en el nivel I (véase tabla 2.16). En este caso, se observan diferencias importantes en cuanto al tipo de plantel, según sostenimiento y control administrativo. En los planteles estatales el rezago es mayor: 38% de los estudiantes, 14% más que el porcentaje para el estado, se ubicaron en el nivel I, mientras que únicamente 5.4% calificaron en el nivel IV. De manera similar a Matemáticas, un porcentaje mayor de estudiantes de planteles de EMS privados (28.9%) se ubicaron en el nivel más bajo de logro. Por último, los estudiantes de planteles autónomos alcanzaron en mayor medida los niveles III y IV de logro educativo.

Tabla 2.16. Porcentaje según niveles de logro en Planea EMS en Jalisco. LYC (2017)

Tipo-nivel de logro		Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Tipo de sostenimiento	Público	23.7	27.3	35.7	13.3
	Privado	28.9	27.0	29.5	--
Tipo de control administrativo	Autónomo	18.8	26.3	39.0	15.9
	Estatal	38.0	30.2	26.4	5.4
	Federal	28.4	28.1	32.3	11.2
General EMS estatal		**24.5**	**27.2**	**34.7**	**13.5**

Fuente: INEE.

Tabla 2.17. Porcentaje según niveles de logro en Planea EMS en Jalisco. Matemáticas (2017)					
Tipo-nivel de logro		Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Tipo de sostenimiento	Público	53.5	30.3	12.2	3.9
	Privado	59.9	23.7	--	--
Tipo de control administrativo	Autónomo	51.3	32.0	12.8	4.0
	Estatal	62.9	24.4	--	--
	Federal	49.8	30.9	13.4	5.8
General EMS estatal		**54.6**	**29.3**	**12.3**	**3.8**

Fuente: INEE.

Diagnóstico de la educación superior en Jalisco (2010-2017)

La educación superior jalisciense ha experimentado cambios relativamente vertiginosos desde la década de los noventa. Son sólo algunos de los cambios que enmarcan y dan forma al Sistema Estatal de Educación Superior (SEES) en la actualidad.

La complejidad de la educación superior de Jalisco hace tiempo que no está en duda, pues además de que ha experimentado cambios relativamente vertiginosos desde la década de los noventa –tales como la reforma universitaria en la UdeG, el crecimiento exponencial de instituciones privadas o la diversificación de la oferta educativa emprendida por el Gobierno federal para promover el desarrollo tecnológico–, se constituye como un sistema sumamente heterogéneo a varios niveles, con una amplia expansión territorial y como un lugar donde interactúan un sinfín de actores políticos y sociales.

La educación superior regularmente es vista como un mecanismo de movilidad y desarrollo social, donde se cristalizan las aspiraciones que las personas tienen respecto a su futuro profesional y laboral, y donde la sociedad pone su confianza para la formación de ciudadanos críticos, para la generación de conocimiento y la innovación tecnológica y para el desarrollo económico y social del estado y el país. Sin embargo, la educación superior del país no ha terminado por alcanzar algunas metas de manera

óptima, pues existen problemáticas que, a pesar de todos los esfuerzos, persisten en el panorama nacional y local.

JAF 2012 fue un ejercicio que dio cuenta de ello, y señaló que los principales problemas del SEES jalisciense tenían que ver con las oportunidades y la equidad en el acceso, la poca prospectiva hacia una operación orientada al desarrollo sustentable y el fortalecimiento de la oferta educativa. En esa línea, la presente versión tiene el objetivo de actualizar el panorama de la educación superior estatal e identificar cuáles han sido los problemas y sus dimensiones que persisten o emergieron durante los últimos años. En lo que sigue, daremos cuenta de la configuración del SEES y de su desempeño, observando los niveles de licenciatura (pregrado) y posgrado.

Configuración del SEES

Licenciatura (pregrado)

En la tabla 2.18 se expone la configuración actual de la oferta educativa de nivel superior en Jalisco. Se puede observar que estamos ante un sistema de gran tamaño, configurado por más de ciento cincuenta instituciones de educación superior de diferentes orientaciones formativas y disciplinarias, donde el sector privado conforma la oferta más amplía con ciento diecisiete instituciones distribuidas por la entidad. A la vez, el sistema concentra 245 681 estudiantes, ubicándose como el tercer SEES más grande del país sólo después de la Ciudad de México y el Estado de México.

El sector que más estudiantes concentra es la educación universitaria, pues cinco estudiantes de cada diez se encuentran inscritos en algún programa con esta orientación. La educación universitaria es aquella cuyo objetivo es la enseñanza de conocimientos teóricos y prácticos para la formación de futuros profesionistas, privilegiando la investigación y la creación de una cultura científica y humanística. Otro porcentaje importante de 39.1% es el que concentra la educación privada –que en su mayoría también es de orientación universitaria–. Finalmente, el sector de la formación para los maestros y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) son las de menor participación, con una cobertura conjunta de 1.6% del total estatal.

Tabla 2.18. Configuración actual de la educación superior en Jalisco[1]			
Tipo	Número de instituciones	Matrícula total	Cobertura en el SEES (%)
Educación universitaria	7	117 616	47.9
Educación tecnológica	19	28 019	11.4
Educación normal	10	3 277	1.3
UPN	5	797	0.3
Educación privada	117	95 972	39.1
Total	158	245 681	100

[1] Las cifras incluyen matrícula de licenciatura universitaria, tecnológica y técnica superior universitaria (TSU).

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Anuario Estadístico 2016-2017 de la ANUIES.

Cuando observamos la evolución del SEES de Jalisco en términos de sus componentes más elementales, notamos que no ha estado estático y que ha tenido crecimientos importantes en un periodo relativamente corto. En la tabla 2.19 se puede apreciar que la educación superior del estado ha crecido en todos los aspectos; respecto a la oferta, las instituciones han crecido 19% y los programas 21%, ambos principalmente de la mano del sector privado.

La matrícula pasó de 179 254 a 245 681 estudiantes, lo que representa un crecimiento de 37%. Este crecimiento ha estado asociado principalmente a los esfuerzos del sector público por generar más lugares y oportunidades de acceso educativo. No obstante, el sector privado por sí mismo también tuvo un crecimiento considerable de 38% respecto al periodo anterior. Finalmente, pasa lo mismo con la planta docente de nivel superior del estado; entre 2010 y 2016 experimentó un importante crecimiento de 41%, en el que entre cinco y seis de cada diez nuevos profesores ingresaron a las universidades públicas.

Tabla 2.19. Instituciones, programas, matrícula y docentes en educación superior en Jalisco

Tipo de sostenimiento	Instituciones		Programas		Matrícula		Docentes	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016	2010	2016[1]
Público	40	41	178	204	106 714	149 709	9 100	13 036
(%)	30%	26%	45%	43%	59%	61%	52%	49%
Privado	93	117	218	273	72 540	95 972	8 204	11 351
(%)	70%	74%	55%	57%	41%	39%	48%	51%
Total	133	158	396	477	179 254	245 681	17 304	24 387
(%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

[1] Dato de la Secretaría de Educación Pública 2016-2017.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los anuarios estadísticos de 2010-2016 de la ANUIES.

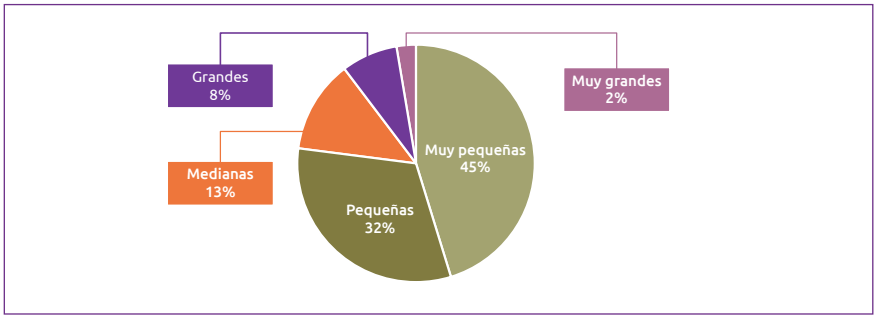
De lo anterior, es nuestro interés destacar la dimensión de la educación superior privada. Este sector ha encontrado en Jalisco un territorio fértil para proliferar, pues desde los noventa se ha expandido rápidamente. Si bien hoy en Jalisco existen ciento diecisiete instituciones privadas, el número de planteles que éstas despliegan por todo el territorio local asciende a más de trescientos. Actualmente, Jalisco es el sexto estado del país con mayor participación privada, tanto en términos de la oferta como de la concentración de estudiantes. JAF 2012 ya había dado cuenta del panorama de la educación superior privada, sin embargo, lo hizo de manera general sin apuntarlo como parte de los problemas que se identificaron al final del ejercicio. En esta ocasión, consideramos que la expansión del sector privada sí constituye un problema de interés público, sobre todo la proliferación de instituciones pequeñas y de dudosa calidad. En las gráficas siguientes se exponen algunas características de la oferta privada en Jalisco.[84]

[84] Si definimos las instituciones según su tamaño, en relación con la población estudiantil que atienden, es posible clasificarlas como muy pequeñas (de una matrícula menor a los cien estudiantes), pequeñas (de ciento uno a quinientos estudiantes), medianas (de quinientos a dos mil estudiantes), grandes (de dos mil a ocho mil estudiantes) y muy grandes (ocho mil o más estudiantes).

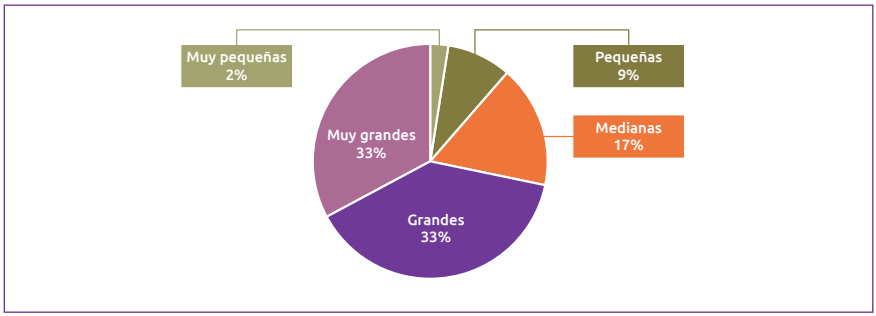
En primer lugar, en la gráfica 2.4 se observa que la oferta privada que predomina es justo la de menor tamaño; cuatro de cada diez instituciones privadas son muy pequeñas y concentran a no más de cien estudiantes, y le siguen con 32% aquellas que tienen entre ciento uno y quinientos inscritos. Estas instituciones comúnmente ofertan una o dos carreras en uno o dos campos disciplinarios, operan en instalaciones de baja calidad, regularmente en casas o edificios adaptados y no cuentan con ningún mecanismo de aseguramiento de la calidad, sino que sólo cumplen con los requisitos legales (burocráticos) básicos. Los expertos las han denominado "universidades patito", justamente por sus deficiencias institucionales, académicas y pedagógicas.

Por su parte, la gráfica 2.5 expone la manera en la que se encuentra distribuida la matrícula privada en el estado. Al contrario que con la distribución de la oferta, las universidades pequeñas y muy pequeñas no concentran una cantidad importante de estudiantes, pues sólo uno de cada diez estudiantes del sector privado cursa los estudios superiores en este tipo de instituciones. No obstante, a pesar de que sean pocos los que optan por estas instituciones, el panorama de calidad educativa en la entidad se agrava cuando conocemos las características de los estudiantes que están ahí. Los expertos han señalado que quienes optan por cursar sus estudios superiores en estas universidades lo hacen porque no cuentan con los recursos necesarios (culturales y económicos) para poder acceder a una institución de otra categoría, y porque regularmente provienen de entornos vulnerables, cuyas trayectorias escolares se han dado en todo momento en circuitos de educación precaria.

Poner la mira en esta situación es de suma importancia para reorientar el desarrollo y configuración del SEES en términos de regulación, tanto orientada a la creación de nuevas instituciones como a la mejora de su funcionamiento, y para que todos los que aspiran al nivel superior puedan tener certeza de que sus experiencias académicas y su formación profesional tendrá al menos estándares básicos de legalidad, calidad y mejora.



Gráfica 2.4. Oferta privada según tipo de institución en Jalisco
Fuente: ANUIES. Anuario Estadístico 2016.



Gráfica 2.5. Concentración de la matrícula privada según tipo de institución en Jalisco
Fuente: ANUIES. Anuario Estadístico 2016.

El último elemento sobre la manera en que se configura el pregrado en Jalisco es la distribución de los estudiantes por áreas del conocimiento. El ejercicio anterior de JAF había señalado que un desafío importante hacia 2030 era la alta concentración de estudiantes en unas cuantas carreras, sosteniendo que había que aprovechar de mejor manera la diversidad del SEES con miras hacia el desarrollo de la entidad en distintas áreas y niveles. La tabla 2.20 muestra que poco se ha avanzado en la "complementariedad a la diversificación" que señaló el ejercicio anterior. Aunque en todas las áreas de estudio se registró un crecimiento –a excepción de las ingenierías–, todavía las ciencias sociales y administrativas concentran la mayoría de estudiantes de nivel superior del estado. En aquella ocasión, esta área disciplinar acaparaba 45% de la matrícula total, mientras que hoy en día representa 47%.

Es importante señalar que esta no es una tendencia únicamente local, sino que la alta participación en las áreas administrativas y sociales es un

fenómeno a nivel nacional, derivado en mayor medida por la configuración y requerimientos de los mercados profesionales y laborales. De esta manera, el posicionamiento de las ciencias sociales y administrativas en la entidad se caracteriza principalmente por la concentración de la matrícula en unas cuantas carreras. Las cinco carreras más ofertadas y con mayor concentración de estudiantes son las siguientes:

1. Licenciatura en Derecho/Abogado: ofertada 101 veces, matrícula: 23 378.
2. Licenciatura en Administración: ofertada 89 veces, matrícula: 17 454.
3. Licenciatura en Contaduría: ofertada 60 veces, matrícula: 12 499.
4. Licenciatura en Psicología: ofertada 42 veces, matrícula: 10 571.
5. Licenciatura en Mercadotecnia: ofertada 42 veces, matrícula: 5 363.

Tabla 2.20. Matrícula de licenciatura según áreas de estudio en Jalisco

Año	Ciencias agropecuarias	Ciencias de la salud	Ciencias naturales y exactas	Ciencias sociales y administrativas	Educación y humanidades	Ingeniería y tecnología	Matrícula total
2010	5 371	25 089	2 664	80 296	11 907	53 927	179 254
2016	6 864	38 258	10 231	115 478	22 825	52 025	245 681

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los anuarios estadísticos de 2010-2016 de la ANUIES.

Posgrado

El posgrado en Jalisco ha experimentado una tendencia de crecimiento desde hace aproximadamente diez años. Los programas de todos los niveles han aumentado de manera importante tanto en las instituciones públicas como privadas del estado, a la vez que también se han creado instituciones enfocadas únicamente en impartir este nivel educativo. Desde el punto donde concluyó el análisis anterior de JAF hasta el día de hoy la tendencia del posgrado en la entidad sigue siendo hacia la expansión; el número de estudiantes inscritos, la oferta educativa y sus modalidades continúan creciendo año con año.

El diagnóstico elaborado en 2012 ya había dado cuenta del crecimiento sostenido del posgrado en Jalisco, y apuntó que sería conveniente desarrollar estrategias que orientaran su expansión, principalmente enfocadas en la ampliación de la cobertura y el reforzamiento de la calidad de la oferta, pues de ello depende la formación de profesionistas de alto nivel. Sobre ello no se ha avanzado mucho, ya que el posgrado sigue creciendo de manera acelerada, sin orientación, y su calidad se ha mantenido estable, con buenos niveles en la oferta educativa de la UdeG y con un sector privado del que desconocemos sus niveles de calidad.

Durante el periodo 2010-2016 se dio un crecimiento generalizado de los programas y la matrícula de posgrado, como se muestra en la tabla 2.21. El número de programas del nivel, que incluye especialidad, maestría y doctorado, aumentó de 399 a 538, es decir 34.8%. A su vez, la matrícula que concentran creció 37.3%, llegando a 19 442 alumnos. Particularmente, se observa que los programas de doctorado, cuya presencia y matrícula es considerablemente menor que la de otros programas de posgrado, tuvieron un mayor crecimiento tanto en el número de los mismos como en su matrícula, con un incremento de 79.7% y 122.6% respectivamente. Los programas de maestría, cuya participación en el posgrado es la más importante en términos de programas y de matrícula, tuvieron un crecimiento menor durante el periodo (27.9%) llegando a 302 programas en 2016. La matrícula de estos programas, que representa 66% del nivel, llegó a 12 747 al concluir el periodo. En el caso de los programas de especialidad se observa un incremento moderado de 31.9% en los programas, mientras que la matrícula creció 36.2%.

Tabla 2.21. Programas y matrículas de posgrado en Jalisco

Tipo	Número de programas		Crecimiento programas %	Matrícula total		Crecimiento matrícula %
	2010	2016		2010	2016	
Especialidad	119	157	31.9	3 340	4 551	36.2
Maestría	236	302	27.9	9 859	12 747	29.2
Doctorado	44	79	79.7	963	2 144	122.6
Total	**399**	**538**	**34.8**	**14 162**	**19 442**	**37.3**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los anuarios estadísticos de 2010-2016 de la ANUIES.

La concentración de la matrícula en el posgrado por área de conocimiento en los años 2010 y 2016 refleja algunos cambios relevantes durante el periodo, la gran mayoría de ellos ubicados en los programas de maestría y doctorado (véase tabla 2.22). Los cambios más importantes se identifican en las áreas de ciencias sociales y administrativas, cuya participación en la matrícula en los programas de maestría pasó de 51.2% a 25%, mientras que en los programas de doctorado aumentó, pasando de 25% a 39.3%. Los porcentajes en la matrícula del área de educación y humanidades también reflejan un cambio significativo en los programas de maestría, cuya participación llegó a representar cerca de una tercera parte de estos programas al final del periodo (31.4%). Destaca, además, la disminución en el porcentaje de matrícula en este periodo en los programas de posgrado en el área ciencias de la salud, que al final del periodo sólo representó 2.7%, comparado con el 19% inicial. Cabe señalar también el porcentaje menor en la matrícula en los programas de ingeniería y tecnología (12.9%) en 2016 y la disminución de estos porcentajes de participación en los tres tipos de programas, como se puede observar en la tabla 2.22.

Tabla 2.22. Concentración de la matrícula de posgrado según área de conocimiento en Jalisco

Tipo de sostenimiento	Especialidad		Maestría		Doctorado	
	2010	2016	2010	2016	2010	2016
Cs. agropecuarias	--	0.04%	0.32%	0.42%	1.1%	0.5%
Cs. de la salud	64.5%	64.1%	3.3%	4.9%	19%	2.7%
Cs. naturales y exactas	--	0.4%	0.53%	4%	9.7%	15%
Cs. sociales y administrativas	28.4%	28%	67.7%	51.2%	25%	39.3%
Educación y humanidades	2.6%	4.4%	18.2%	31.4%	27.8%	29.2%
Ingeniería y tecnología	4.3%	3.1%	9.9%	7.2%	17.4%	12.9%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los anuarios estadísticos de 2010-2016 de la ANUIES.

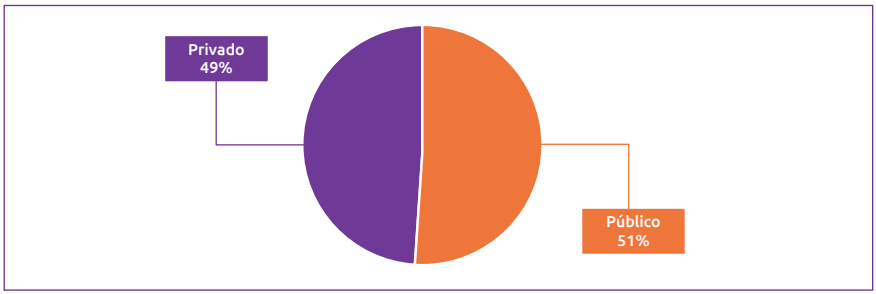
En términos del porcentaje de matrícula de las distintas áreas de conocimiento por tipo de programa, se observa que el área ciencias de la salud continúa absorbiendo la mayoría de los alumnos en los programas de especialidad. En los programas de maestría, la matrícula del área de ciencias sociales y administrativas continúa siendo la mayor (51.2%), mientras que en las ciencias agropecuarias, ciencias de la salud y ciencias naturales y exactas la participación es mínima. En los programas de doctorado, se identifica, al finalizar el periodo, una mayor participación de alumnos en las áreas de ciencias sociales y administrativas, y educación y humanidades.

Consideramos que este crecimiento generalizado del posgrado está asociado a dos situaciones: por un lado, parece que la expansión del nivel responde al interés de las personas por prolongar sus procesos formativos para sortear de mejor manera las crecientes complejidades de los entornos laborales y profesionales. No por nada la oferta de programas de posgrado en la entidad es mayor y más diversificada que la de licenciatura. Por otro lado, consideramos que la oferta de posgrado, sobre todo aquella de las universidades públicas financiada por el Conacyt, se ha conformado como un mecanismo de "seguro de desempleo". Es decir, la propia complejidad de los entornos laborales y la falta de oportunidades para obtener un empleo inmediatamente después de egresar de la licenciatura, puede haber derivado en que las becas de manutención de estos programas representen un salario estable durante al menos dos años, pues en ese tiempo las personas pueden configurar –sin tanto riesgo– estrategias de inserción laboral de mayor alcance.

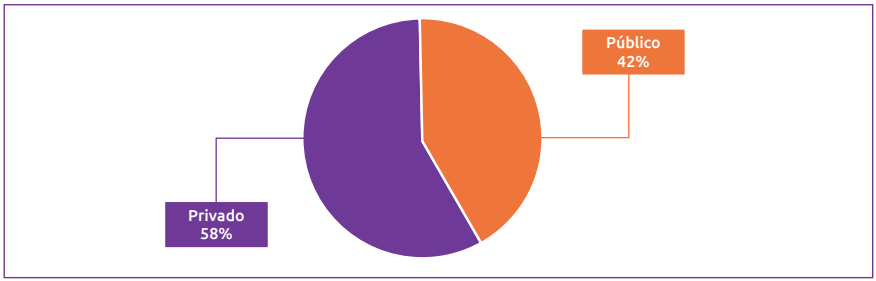
Las gráficas 2.6 y 2.7 complementan el análisis sobre la evolución del posgrado en Jalisco, y muestran de manera contundente el posicionamiento que ha conseguido el sector privado en la entidad. Podemos observar que, si bien la oferta pública de posgrado se encuentra mayoritariamente en el sector público, el sector privado está a nada de empatarlo, pues 49% de la oferta total se imparte en instituciones particulares. Este hecho es un efecto más de la expansión sostenida del sector, que ha encontrado un área de oportunidad en la demanda de este nivel educativo, sobre todo en las áreas de las ciencias Sociales y administrativas, y en las modalidades semiescolarizadas, ejecutivas y en línea.

Pero resulta más revelador el papel del sector privado cuando observamos la concentración de la matrícula, pues seis de cada diez estudiantes de posgrado se encuentran inscritos en alguna institución privada. Tomar

en cuenta desde la acción pública esta creciente y sostenida expansión significa poner atención en el funcionamiento de las instituciones y programas, pues la expansión de la educación superior privada en sí misma no es el problema, sino la dudosa calidad que la ha permeado desde hace varios años. Como veremos posteriormente, la oferta privada está prácticamente deslindada de los esquemas de aseguramiento de la calidad, y por ello urge diseñar mecanismos de regulación, supervisión y mejora que aseguren a los estudiantes jaliscienses una formación profesional de calidad.



Gráfica 2.6. Concentración de programas de posgrado según sostenimiento en Jalisco
Fuente: ANUIES. Anuario Estadístico 2016.



Gráfica 2.7. Concentración de la matrícula de posgrado según sostenimiento en Jalisco
Fuente: ANUIES. Anuario Estadístico 2016.

Desempeño de la educación superior estatal

El análisis del desempeño de la educación superior que desarrollamos toma como ejes los cambios que se han experimentado en algunos indicadores educativos –que varían dependiendo del nivel educativo observado–, así

como la calidad de la oferta educativa, vista a través del número de programas acreditados, evaluados y certificados en el pregrado por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y los Consejos para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), y en el posgrado por el Conacyt.

Las tablas 2.23 y 2.24 dan una visión general del desempeño de la educación superior jalisciense en los últimos seis años. En la primera, podemos observar cómo ha evolucionado el nivel superior en cuanto a su absorción, cobertura, abandono y eficiencia terminal. Entre 2010 y 2016, la tasa de absorción ha disminuido de manera importante de 28.3%, lo que significa que cada vez las instituciones de educación superior públicas y privadas están captando menos estudiantes recién egresados del nivel medio superior, agravándose la situación cuando se observa la escala regional y municipal pues las regiones con mayores problemas de absorción son Sureste, Costa Sur y Lagunas.

Las tasas de cobertura y abandono muestran ligeros cambios positivos; podemos apreciar que la cobertura de estudiantes de entre 18 y 22 años ha pasado de 28% a 34.4%. Parece ser que, aunque la creación de oportunidades de acceso sigue siendo un reto que persiste en este nivel educativo, los esfuerzos puestos en marcha para tratar de incluir y retener a más personas van por buen camino. Las becas, los nuevos programas regionales y la inversión hecha en los centros universitarios metropolitanos (públicos) para la creación de más lugares están teniendo buenos resultados.

Tabla 2.23. Desempeño general de la educación superior en Jalisco (pregrado)

Indicador	Ciclo escolar		Crecimiento total
	2010	2016	2010-2016
Absorción	82.4	54.1	-28.3
Cobertura	28.0	34.4	6.4
Abandono	6.5	2.2	-4.3
Eficiencia terminal	--	74.1	ND
Titulados	22 835	28 787	20.6

Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y anuarios estadísticos de la ANUIES de 2010-2016.

Tabla 2.24. Desempeño general del posgrado en Jalisco			
Indicador	Ciclo escolar		Crecimiento total
	2010	2016	2010-2016
Primeros ingresos	4 968	5 748	15
Cobertura	10.7	10.2	-0.5
Egresos	2 689	7 440	176.6
Graduados	2 807	5 823	209

Fuente: SNIEG y anuarios estadísticos de la ANUIES de 2010-2016.

El posgrado, dadas sus particularidades, no puede ser evaluado de la misma manera que el pregrado, y aunado a ello no existe información lo suficientemente completa como para estructurar un sistema de indicadores como tal. Es por ello que aquí sólo exponemos algunos elementos que nos permitan plantear un panorama general sobre su desempeño. En ese sentido, la tabla 2.24 muestra cómo el nivel posgrado tampoco se ha mantenido estático en los últimos años, de hecho, la tendencia de su crecimiento y expansión se inició más o menos a mediados o finales de la década de 2000.

Así como la matrícula –expuesta en el apartado anterior–, los primeros ingresos al posgrado han aumentado en 15%, mientras que la cobertura (personas entre 23 y 24 años) ha tenido una ligera disminución, por lo que se ha mantenido prácticamente estable en los últimos seis años. Por otra parte, el dato que sorprende es el del número de egresados, ya que ha crecido más del doble, pasando de 2 689 a 7 440. Este es un reflejo justamente de la tendencia de crecimiento que ha tenido el posgrado a nivel local, fenómeno que, como ya se indicó, parece responder a la adaptación de las personas a los incipientes cambios en los entornos profesionales y sus requerimientos.

En cuanto a la calidad de la educación superior vista a través de la calidad reconocida de los programas que se ofertan, el sistema tiene problemas focalizados, sobre todo en el sector de instituciones privadas. En el apartado anterior se explicó que la proliferación del sector privado y el aumento de su capacidad de absorción seguían ritmos de crecimiento acelerado, sobre todo de instituciones pequeñas de dudosa capacidad institucional y calidad académica. Las tablas 2.25 y 2.26 dan una visión

menos superficial de su operación y apunta hacia el poco interés de los privados por adoptar prácticas de aseguramiento de la calidad tanto en el nivel licenciatura como en el posgrado.

Tabla 2.25. Aseguramiento de la calidad en la educación superior en Jalisco (2017)

Dispositivo de calidad	Público	Privado
Programas evaluados CIEES	45 de 204	10 de 273
Programas acreditados COPAES	155 de 204	85 de 273

Fuente: CIEES. Padrón de Programas de Buena Calidad de 2018 y COPAES. Padrón de Programas Acreditados a Nivel Nacional.

Tabla 2.26. Posgrados de calidad Conacyt en Jalisco (2017)

Dispositivo de calidad	Público	Privado
Especialidad	56 de 70	2 de 87
Maestría	87 de 144	10 de 158
Doctorado	45 de 58	2 de 21

Fuente: Conacyt. Padrón de Programas de Calidad de 2018 y ANUIES. Anuario Estadístico 2016.

En el pregrado se puede ver que prácticamente el total de la oferta pública de licenciatura (doscientos de doscientos cuatro) se encuentra bajo algún esquema de aseguramiento de la calidad, con programas acreditados por CIEES o COPAES. Tal como han explicado los expertos, esto se debe a que las acreditaciones y evaluaciones son obligatorias en los esquemas de financiamiento condicionado, aspecto que caracteriza las políticas de calidad en la educación superior mexicana. Por ello, no es raro que en Jalisco la UdeG (que concentra 55% del total de programas evaluados y acreditados de la entidad), las escuelas normales, las universidades tecnológicas y los institutos tecnológicos se adscriban a este tipo de práctica.
Lo que sí es de admirar es justamente la postura del sector privado respecto a esta práctica. Aunque noventa y cinco de doscientos setenta y tres programas no parezcan tan pocos, la realidad es que esos programas acreditados y evaluados se concentran únicamente en nueve instituciones, es decir, las ciento y ocho instituciones privadas restantes no cuentan con

mecanismos de aseguramiento de la calidad ni de mejora continua, al menos no de los que son oficialmente reconocidos por el Sistema Educativo Nacional. Esto tiene que ver con que actualmente las prácticas de aseguramiento de la calidad son voluntarias.

En el posgrado el panorama es similar. Del total de la oferta pública, siete de cada diez programas están dentro del Padrón de Posgrados de Calidad del Conacyt (PNPC), destacando las especialidades médicas de la UdeG (que representan 80% de la oferta pública acreditable del respectivo nivel), así como sus doctorados, donde ocho de cada diez programas acreditables tienen la certificación del Conacyt. Por su parte, el sector privado carece de buenos niveles de calidad en los programas, tomando en cuenta la adscripción al padrón del Conacyt. De toda la oferta privada acreditable, únicamente 2% de especialidades, 6% de maestrías y 9% de doctorados pueden considerarse de calidad reconocida. Al igual que en el pregrado, esta oferta de calidad se encuentra distribuida en tan sólo tres instituciones: la Universidad Autónoma de Guadalajara, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Dado este diagnóstico, concluimos no sólo que la educación superior de Jalisco sigue procesos de complejización inacabados, sino también que existen problemas en los que hay que intervenir, unos de manera urgente y otros más a mediano plazo. Este último desarrollo sobre el desempeño del SEES en términos de su calidad, orienta, tal y como lo señalaremos en el siguiente apartado, a diseñar mejores y más idóneos esquemas de regulación y mejora continua para las universidades jaliscienses, sobre todo aquellas de sostenimiento privado.

Los problemas educativos del estado de Jalisco

Uno de los objetivos de la presente versión de JAF, además del mapeo y actualización de los principales indicadores educativos del estado, es la identificación de los problemas públicos de los últimos años en el panorama de la educación jalisciense. Desde una perspectiva de política pública, pretendemos dar cuenta de los componentes y dimensiones de los principales retos educativos del estado, y pensar en los factores que determinan

su aparición, extensión o agravamiento. Si bien señalaremos problemas de los cuales da cuenta el panorama cuantitativo, nuestra intención es identificar algunos componentes de carácter más cualitativo con el fin de aportar elementos que permitan reorientar la acción pública hacia dimensiones que pocas veces se toman en cuenta.

El presente apartado no sólo toma como elementos de partida los resultados del diagnóstico elaborado en los apartados anteriores, sino también las "rutas" de identificación que se han desarrollado en otras instancias: por un lado, la agenda de intervención configurada desde el gobierno estatal a través de los Planes Estatales de Desarrollo y, por otro, el análisis desarrollado por JAF en su primera versión.

Los principales desafíos de la educación básica en el estado

La perspectiva de política pública reconoce que los problemas públicos no son entidades objetivas que están "ahí afuera", sino que representan fenómenos que necesitan ser comprendidos en un sentido práctico, y cuya atención implica la adopción de un punto de vista intervencionista (Aguilar, 2003). Esto significa que los problemas no surgen de la nada, sino que se construyen en torno a una situación social conflictiva con miras hacia la búsqueda de soluciones y la implementación de estrategias de mejora. Es por ello que los problemas públicos regularmente ya se encuentran definidos en las agendas de gobierno, y los ajustes que se hagan en dichas definiciones dependen más del grado de mejora que se obtengan con los años y con la aparición de nuevos componentes que con la emergencia de nuevos problemas en sí misma.

Los problemas educativos regularmente son de tal complejidad que están asociados a otros problemas de carácter social, económico o familiar, por lo que su mejoramiento depende de intervenir de manera conjunta en otras instancias sociales además de la educativa (Rittel y Webber, 1973). En ese entendido, la solución de los problemas educativos del estado no ha dependido meramente de la efectividad de las estrategias implementadas hacia el sector de la educación, sino también de los resultados obtenidos en esferas como la del desarrollo económico o la seguridad social.

¿Cómo han sido definidos los problemas educativos en Jalisco en los últimos ocho años? En la tabla 2.27 se puede apreciar una síntesis comparativa de la definición de los problemas de la educación básica en Jalisco desde tres perspectivas: la definición que hace el Gobierno del Estado, los problemas identificados en la primera versión de JAF y la definición que hacemos en esta versión actualizada.

Tabla 2.27. Identificación de problemas de educación básica en Jalisco

	Programa Estatal de Desarrollo 2013-2033	JAF 2012	JAF 2018
Identificación de problemas	1. Rezago educativo 2. Baja calidad educativa 3. Violencia entre pares en planteles educativos	1. Educación insuficiente 2. Educación inequitativa 3. Educación de bajo desempeño	1. Cobertura regional insuficiente 2. Bajo desempeño educativo
Componentes o dimensiones de los problemas	1. Rezago educativo » Diferenciación entre zonas urbanas y rurales » Desigualdad de oportunidades económicas y sociales 2. Baja calidad educativa » Inequidad en el acceso » Ineficiencia de recursos » Reprobación y abandono escolar 3. Violencia entre pares en planteles educativos » Bullying » Violencia en la familia y la comunidad » Problemas personales	1. Educación insuficiente » Baja cobertura » Recursos insuficientes 2. Educación inequitativa. » Desempeño educativo diferenciado por regiones 3. Educación de bajo desempeño » Tasas de reprobación y eficiencia terminal sin cambios » Los aprendizajes de los alumnos no son los idóneos	1. Cobertura regional insuficiente » Condiciones sociales adversas » Población vulnerable » Falta de oportunidades de acceso educativo 2. Bajo desempeño educativo » Poco mejoramiento en los aprendizajes » Infraestructura educativa » Políticas con pocos resultados

Fuente: SEJ. Programa Estatal de Desarrollo 2013-2033 y Padilla, Leal y Acosta (2013).

En la tabla anterior podemos observar que, si bien han sido definidos discursivamente de manera distinta, los problemas que identifican los distintos ejercicios cuentan con muchos elementos en común, y hasta podríamos sostener que son prácticamente los mismos. Esto no es una mera casualidad, sino que las definiciones están basadas en diagnósticos que poco han cambiado en el tiempo y que han dado cuenta de la persistencia de ciertas situaciones educativas conflictivas. Para señalar nuestro aporte en torno a los problemas identificados tenemos que partir de la realidad de que los sistemas educativos son estructuras sociales, cuyos cambios se experimentan de manera lenta y los cuales muchas veces no se pueden percibir en periodos cortos.

El sistema educativo jalisciense no es la excepción, y en particular la educación básica estatal es la que da esa sensación de lentitud o estancamiento, puesto que su estatus actual parece una fotografía de hace ocho o diez años. De hecho, la versión anterior de JAF concluyó que estábamos frente a un fenómeno de "ralentización de la educación básica", caracterizado por tener "crecimientos marginales cada año sin hacer movimientos relevantes". En esa ocasión se señaló que la conjunción de los problemas educativos del estado decantaba en esta "preocupante tendencia", cuyas implicaciones más graves serían no mejorar las condiciones de los ciudadanos en edad de formación académica.

El presente análisis difiere un poco de esas afirmaciones, pues parte de una perspectiva analítica distinta. En principio, consideramos que el estancamiento de la educación básica de Jalisco es más bien un estatus de estabilidad que deriva de aspectos estructurales de mayor envergadura. Creemos que esa estabilidad o ralentización –como se denominó en la versión anterior– es sólo una característica del sistema que no necesariamente representa un problema en sentido práctico, tal y como se plantea desde la perspectiva de las políticas públicas. Al contrario, en la educación básica jalisciense existen problemas o componentes de ellos en torno a los cuales es posible estructurar estrategias de intervención y mejora. En esta ocasión, partimos justamente de esa mirada para dar cuenta de los problemas educativos del estado que, más que ser emergentes, son desafíos que no han podido saldarse con el paso de los años: cobertura regional insuficiente y bajo desempeño educativo.

Cobertura regional insuficiente

El diagnóstico que elaboramos da cuenta de que la cobertura de nivel básico está prácticamente saldada; las cifras generales advierten que entre siete y nueve de cada diez en edad normativa asisten a algún nivel de educación básica, incluso ha habido periodos donde la cobertura de primaria ha rebasado 100%. El hecho de que estas cifras se hayan mantenido estables en el tiempo y no muestren crecimientos relevantes no tiene que ver con una falla generalizada del sistema educativo jalisciense, sino con el agravamiento de condiciones sociales adversas que dificultan el acceso educativo a poblaciones específicas.

En ese sentido, los problemas de cobertura insatisfecha encuentran matices justo en sus componentes regionales y locales (véase tabla 2.27). Cuando bajamos el lente de observación, encontramos que los problemas de cobertura se agravan en municipios y localidades cuyo desarrollo económico es bajo o su población experimenta algún tipo de vulnerabilidad social. En Jalisco, aspectos como el grado de escolaridad y las tasas de cobertura son menores en municipios como Santa María del Oro, Mezquitic o Bolaños, los cuales se caracterizan por tener altos índices de pobreza y marginación.

A pesar de que se han implementado esfuerzos de distintos tipos para lograr un acceso educativo generalizado, las condiciones sociales adversas de ciertos sectores de la población siguen siendo muy graves. Esto dificulta no sólo que las oportunidades de acceder a la educación básica se reduzcan, sino también que la capacidad de retención efectiva de los mecanismos educativos diseñados para ello sea muy baja.

Así pues, los principales componentes de este problema educativo del estado son los siguientes:

1. Condiciones sociales adversas.
2. Población vulnerable.
3. Falta de oportunidades de acceso educativo.

Bajo desempeño educativo

El análisis de los principales indicadores de desempeño de la educación básica nos lleva a concluir que aún hay componentes que dan cuenta de que el desempeño educativo en el estado no ha llegado a un nivel óptimo.

Si bien en el panorama general la educación básica ha presentado mejoras en relación con indicadores como la reprobación, el abandono y la eficiencia terminal de los distintos niveles, en el terreno de lo particular presenta pocos cambios en el mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos. La calidad educativa en general y la de los aprendizajes en particular son metas que se plantearon como parte de la reforma educativa de 2013 en el país, y para las cuales se han orientado esfuerzos y estrategias de distinta índole desde lo pedagógico hasta lo organizacional.

De esta manera, estamos ante una paradoja pues no existe correspondencia entre el mejoramiento virtual del sistema de educación básica y la mejora de la calidad de los aprendizajes. Esto significa que los contenidos educativos están en entredicho en términos de pertinencia, relevancia y calidad, a pesar de que la educación básica jalisciense muestre algunos avances generalizados. Parece ser que lo que se enseña en la escuela no ha encontrado un puente para transformarse en un aprendizaje eficaz, aplicable, que se mantenga de manera efectiva en el tiempo y que permita el desarrollo cognitivo integral de los alumnos, así como el fortalecimiento de sus capacidades intelectuales.

Este hecho se ve agudizado por las diferencias en la provisión de los servicios educativos en distintas regiones del estado. Distintos estudios han dado cuenta de que la infraestructura educativa es un componente esencial para garantizar no sólo una educación de calidad, sino también que incide de manera positiva en el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes (BID, 2017; Miranda, 2018). La infraestructura educativa del estado presenta diferencias en su suficiencia, idoneidad y calidad que afectan el trabajo cotidiano, así como el aprovechamiento académico. Si bien en Jalisco la provisión de escuelas está prácticamente saldada, desafortunadamente su calidad no es tan homogénea como se esperaría, presentando un problema mayor en aquellas regiones y municipios vulnerables, con altos grados de marginación y con graves rezagos sociales.

Consideramos que otro componente importante que tiene incidencia en el bajo desempeño educativo son justamente los resultados de las políticas educativas, particularmente aquellas que buscan contribuir a mejorar el rendimiento de los alumnos de educación básica mediante la ampliación del tiempo efectivo en la escuela. El tiempo escolar, así como su uso y organización, constituyen elementos cualitativos de carácter ins-

titucional de gran importancia y con grandes implicaciones en el mejoramiento de los aprendizajes. No obstante, a pesar de las virtudes y beneficios que las escuelas de tiempo completo representan –no sólo en relación con el mejoramiento de los aprendizajes, sino también respecto a fungir como un mecanismo que acorta las brechas entre poblaciones con oportunidades de acceso educativo diferenciadas–, la política no ha terminado por consolidarse ni a nivel federal ni a nivel estatal. Actualmente, sólo existen ochocientas sesenta y siete escuelas de tiempo completo distribuidas por todo Jalisco, de un total de casi once mil planteles.

Los problemas en la EMS jalisciense

La problemática de la EMS de Jalisco se ha mantenido vigente desde hace varios años, incluso los problemas actuales más representativos son los mismos que aquellos relevantes en el año 2000, por lo que en los últimos ocho o diez años poco han cambiado. Varios de estos problemas no son padecimientos del sistema educativo jalisciense en particular, sino que son situaciones que han permeado desde hace mucho en la escala nacional. Un ejemplo de ello es la baja cobertura generalizada, agravada en casi todos los estados por las diferencias regionales y locales asociadas al desarrollo social y económico desigual, así como también a la capacidad de distribución y regionalización de los oferentes públicos y privados (Villa, 2014; Ramírez, 2015).

Al igual que en la educación básica, en el análisis comparado podemos encontrar elementos en común con los identificados por la autoridad local y la versión inicial de JAF en sus respectivos ejercicios, destacando la cobertura educativa insatisfecha, los altos índices de deserción y la calidad insuficiente como las problemáticas más persistentes (véase tabla 2.28).

Tabla 2.28. Identificación de problemas de EMS en Jalisco

	Programa Estatal de Desarrollo 2013-2033	JAF 2012	JAF 2018
Identificación de problemas	1. Baja cobertura educativa 2. Altos índices de reprobación 3. Altos índices de deserción y baja eficiencia terminal	1. Cobertura inequitativa e insatisfecha 2. Deserción y reprobación 3. Falta de coordinación sistémica e institucional	1. Cobertura insatisfecha 2. Deserción persistente
Componentes o dimensiones de los problemas	1. Baja cobertura educativa » Contrastes regionales según desarrollo económico y social » Oferta educativa insuficiente » Eficiencia terminal insuficiente en el nivel secundaria 2. Altos índices de reprobación » Mejoramiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje » Diversificación de las metodologías de aprendizaje 3. Altos índices de deserción y baja eficiencia terminal » Población vulnerable » Problemas familiares y económicos	1. Cobertura inequitativa e insatisfecha » Diferenciación entre regiones marginadas y no marginadas » Absorción insuficiente en el nivel secundaria 2. Deserción y reprobación » Contextos de violencia y adicciones » Problemas económicos 3. Falta de coordinación sistémica e institucional » Bajo presupuesto para atender las necesidades del nivel medio » Diversidad de opciones educativas	1. Cobertura insatisfecha » Oferta educativa insuficiente » Preferencia por ofertas de bachillerato general 2. Deserción persistente » Baja capacidad de retención asociada a programas poco flexibles » Falta de acompañamiento académico y personal

Fuente: SEJ. Programa Estatal de Desarrollo 2013-2033 y Padilla, Leal y Acosta (2013).

Cobertura insatisfecha

Como ya se explicó en otro apartado, el estado de Jalisco es el cuarto lugar con la menor tasa neta de cobertura y sólo cinco de cada diez personas en edad normativa cursan la EMS. Estamos conscientes que la cobertura educativa está envuelta por distintos componentes, propios y ajenos a lo educativo. Sin embargo, de todos ellos nuestra intención es apuntar hacia un componente en particular: la oferta educativa insuficiente.

Parece ser que el catálogo de programas e instituciones no ha logrado satisfacer las necesidades de la población jalisciense, y aunque hay diferencias significativas entre regiones y municipios, el problema de la cobertura educativa de nivel medio es generalizado. Por un lado, la oferta distribuida en la ZMG no ha podido aumentar su capacidad de absorción, y aunque se han hecho esfuerzos –sobre todo desde el sector público– para captar a más estudiantes, año con año persiste un número considerable de aspirantes rechazados. A la vez, en el panorama regional advertimos que la oferta educativa es más reducida en municipios alejados de la ZMG, lo que obstaculiza la transición continua de la secundaria al nivel medio en estas poblaciones.

Por otro lado, existe una preferencia marcada por las escuelas de nivel medio superior pertenecientes a la modalidad de bachillerato general, dejando al margen otro tipo de ofertas como las tecnológicas o profesionales técnicas. Es importante posicionar a este tipo de ofertas como una opción idónea que le permitan a los aspirantes continuar con su formación.

Deserción persistente

Consideramos que un componente importante de los persistentes problemas de abandono en la educación media son los esquemas y programas poco flexibles. Si bien la evidencia ha dado cuenta de que las principales causas de la deserción escolar es la falta de recursos, creemos que la capacidad de retención de las instituciones de educación media del estado también se ve trastocada por las necesidades no educativas de los alumnos. Esto significa que la poca flexibilidad de los programas no permite que los estudiantes atiendan otras actividades a la par de la escuela, mismas que les pueden representar necesidades urgentes para su propio desarrollo personal, familiar o económico. Aunado a ello, es importante que los con-

tenidos de los programas se encuentren en constante actualización con el fin de que se conviertan en aprendizajes prácticos orientados a la resolución de problemas. Es decir, se requiere de la consolidación del modelo por competencias, echado a andar hace algunos años como parte de la política educativa del país.

Otro componente que incide en los niveles de deserción es la falta de acompañamiento académico y personal de los estudiantes. Este componente ciertamente no es desconocido, y desde hace tiempo ha sido identificado como un aspecto en que hay que incidir para poder lograr mejores niveles de retención. Ejemplo de ello son las estrategias de tutoría, primero con docentes y después entre pares, que se han puesto en operación desde hace varios años. Los mecanismos de acompañamiento personalizado y las tutorías tienen como objetivo mejorar el rendimiento escolar, atender problemas escolares y desarrollar hábitos de estudio y trabajo para evitar la reprobación, el rezago y el abandono escolar. De igual forma, representan una estrategia de suma importancia para promover la culminación de los estudios y así elevar los niveles de eficiencia terminal, aspecto que tiene incidencia en la absorción del nivel superior.

La educación superior en Jalisco y sus principales problemáticas

Un problema permanente en el sistema de nivel superior del estado es el acceso educativo insuficiente. El generar mayores oportunidades de acceso y más lugares en las distintas instituciones de educación superior (públicas) ha representado un desafío para el estado que, hasta el día de hoy, no ha podido ser saldado. Señalar en este análisis el acceso educativo es imprescindible no sólo porque representa un problema permanente, sino también porque es importante repensar las estrategias orientadas hacia su mejoramiento.

Asimismo, el nivel superior en el estado parece presentar problemas emergentes de calidad, asociados principalmente a la emergencia y expansión de instituciones privadas de calidad desconocida. Si bien esta tendencia inició hace más de veinte años, el crecimiento del sector privado no ha sido objeto de la acción pública de manera consistente, ni en términos de la regulación de su expansión y operación ni en términos de la calidad

de sus programas educativos. Aunque existen instrumentos estatales y federales, voluntarios y obligatorios, que tratan de normar el funcionamiento de las instituciones privadas, éstos han sido poco efectivos y no se han consolidado propiamente como una política pública. De esta manera, el acceso a la educación superior, así como la expansión del sector privado y su incidencia en la calidad educativa, son los problemas educativos que nos interesa resaltar en esta versión de JAF (véase tabla 2.29).

Tabla 2.29. Identificación de problemas de educación superior en Jalisco

	Programa Estatal de Desarrollo 2013-2033	JAF 2012	JAF 2018
Identificación de problemas	1. Distribución inequitativa en educación superior	1. Cobertura inequitativa 2. Desafíos en relación con el desarrollo sustentable 3. Poca complementariedad en la diversificación de la educación superior	1. Acceso educativo insuficiente 2. Baja calidad educativa
Componentes o dimensiones de los problemas	1. Distribución inequitativa en educación superior » Inequidad en el acceso » Desigualdades regionales y de género » Concentración de la matrícula en carreras tradicionales	1. Cobertura inequitativa » Características regionales y poblacionales desiguales 2. Desafíos en relación con el desarrollo sustentable » Concentración de la matrícula en pocas carreras liberales » Configuración del mercado profesional 3. Poca complementariedad en la diversificación de la educación superior » Inexistencia de vocacionamiento institucional	1. Acceso educativo insuficiente » Baja eficiencia terminal en el nivel medio » Desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales 2. Baja calidad educativa » Brechas de calidad en la oferta de nivel superior » Expansión del sector privado en la educación superior » Falta de esquemas regulatorios

Fuente: SEJ. Programa Estatal de Desarrollo 2013-2033 y Padilla, Leal y Acosta (2013).

Acceso educativo insuficiente

El primero de los problemas identificados como parte de nuestro diagnóstico son las dificultades del sistema para lograr un acceso educativo efectivo en el nivel superior. Las cifras muestran que la cobertura de este nivel en el estado se ha mantenido estable desde 2010, con tasas de entre 31% y 34%. La UdeG y el Gobierno del Estado no sólo han desplegado distintas estrategias para contrarrestar la baja cobertura, sino también cada año invierten más recursos para aumentar la población escolar de este nivel educativo.

Pero el problema del acceso no es un asunto fácil de resolver, pues se configura a partir de una articulación de complejidades sociales, económicas y personales. Los expertos en educación superior han señalado tanto las distintas dimensiones del problema como las distintas rutas para mejorar gradualmente este problema tan persistente. No obstante, de todas ellas en nuestro análisis nos interesa señalar dos componentes de suma importancia y que creemos que pueden ser objeto del diseño de estrategias de mejora. Por un lado, es importante tomar en cuenta la baja eficiencia terminal de los niveles anteriores, sobre todo del nivel medio. Como se señaló en nuestro diagnóstico, las persistentes tasas de deserción en la preparatoria reducen de manera importante la eficiencia terminal, y con ello una población potencialmente importante para acceder al nivel superior. Por otro lado, retomamos un componente presente casi en cualquier diagnóstico sobre el acceso y cobertura de nivel superior: las desigualdades y diferencias regionales, de origen social, de género y por grupos sociales siempre han sido señaladas como aspectos que inciden en el acceso y tránsito en la educación superior. Esto significa no sólo pensar en generar más lugares desde las instituciones, sino que buena parte de esos lugares esté destinada para la población jalisciense que se encuentra en condiciones adversas. La evidencia ha demostrado que los circuitos educativos de personas con origen social bajo o de aquellos donde las oportunidades han sido limitadas por su condición territorial, étnica o económica tienden a fracturarse antes de poder alcanzar la educación superior (Casillas, Ortega y Ortiz, 2015). De esta manera, es importante para la autoridad educativa jalisciense construir estrategias de inclusión que aspiren a generar caminos efectivos de acceso educativo para cualquier sector de la población.

Baja calidad educativa

Con la identificación de este problema no nos referimos a una baja calidad generalizada del sistema de educación superior del estado, sino a las brechas de calidad existentes entre distintos sectores de la oferta institucional. La oferta de educación superior en Jalisco está caracterizada por la coexistencia de circuitos educativos de baja calidad –localizada en algunos segmentos de la oferta privada– con circuitos educativos de calidad aceptable, cuyas implicaciones no son menores. Una de ellas es que las brechas de calidad de la oferta de nivel superior encuentran correspondencia en las características de los futuros profesionistas, principalmente en las asimetrías de conocimiento adquirido, en la manera en la que se insertan al mercado laboral y en el ejercicio profesional que tendrán.

Estas asimetrías se han agudizado con la creciente participación del sector privado en el nivel superior. La expansión de la oferta privada inició con fuerza en Jalisco en los años noventa, y desde ese entonces se ha caracterizado por la emergencia y proliferación de instituciones pequeñas de absorción a la demanda residual, denominadas "patito" por su baja calidad. Los expertos han señalado que este tipo de establecimientos ofrecen bienes culturales vacíos de contenido y prestigio, que no representan ninguna utilidad social ni para los estudiantes ni para el desarrollo económico y social de los estados y las comunidades, y donde las experiencias formativas y escolares podrían darse en contextos de total incertidumbre y de precarias condiciones (Buendía, 2010; Ortega y Casillas, 2013).

Este problema de la baja calidad del sector privado no se limita al nivel licenciatura, sino que comienza a impactar al nivel de posgrado. Como se señaló en el diagnóstico, parece ser que las crecientes complejidades de los entornos social, profesional y laboral han incidido en el interés de las personas por extender sus trayectos formativos hasta el posgrado, cosa que el sector privado de la educación superior (de dudosa calidad) ha sabido aprovechar.

Es por ello que un componente adicional es la ausencia de esquemas regulatorios efectivos. Si bien existen algunos mecanismos –tales como el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) o las acreditaciones de programas educativos– que aspiran a intervenir en el funcionamiento de la oferta privada, éstos no han tenido efectos contundentes ni

en la calidad de las instituciones ni en su mejora continua. Por un lado, el RVOE se ha constituido más como un registro de la oferta privada que como un mecanismo de regulación y, a pesar de estipular requerimientos básicos para poder operar, carece de mecanismos de supervisión efectivos que permitan el monitoreo de las instituciones. Por otro lado, la acreditación y evaluación de programas no han terminado por convertirse en mecanismos efectivos de aseguramiento de la calidad y menos para el sector privado, pues al ser mecanismos de adscripción voluntarios, las instituciones privadas no están obligadas a certificar sus niveles de calidad. De esta manera, consideramos que en la medida que se mejoren los esquemas regulatorios en la educación superior de la entidad, las brechas de calidad educativa se irán acortando.

Bibliografía

AGUILAR, L. F. (2003). *La hechura de las políticas públicas* (2da. antología de la colección Antologías de Política Pública). México: Miguel Ángel Porrúa.

ANUIES (2007). *Catálogo de carreras de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*. México: ANUIES.

BID (2017). *Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el Terce*. Santiago: Orealc/Unesco.

BUENDÍA, A. (2010). Análisis institucional y educación superior. Aportes teóricos y resultados empíricos. *Perfiles educativos*.

CASILLAS, M., Ortega, J. C., y Ortiz, V. (2015). El Circuito de Educación Precaria en México: una imagen del 2010. *Revista de la Educación Superior, XLIV*(173), 47-83.

GIL, M., Mendoza, J., Rodríguez, R., y Pérez, M. (2009). *Cobertura de la educación superior en México. Tendencias, retos y perspectivas*. México: ANUIES.

Gobierno del Estado de Jalisco (2013). *Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco 2013-2033*. Jalisco: Secretaría General de Gobierno.

RITTEL, W. J., y Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences, 4*(2), 155-169.

INEE (2011). *La educación media superior en México*. México: INEE.

INEE (2012). *La Educación en México: estado actual y consideraciones sobre su evaluación*. Instituto México: INEE.

INEE (2013). *México en pisa 2012*. México: INEE.

INEE (2017). *Panorama educativo de México*. México: INEE.

INEGI (2016). *Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/

JUSIDMAN, C. (2008). *Ciudadanía social y derechos políticos*. Documento presentado para la Conferencia Internacional sobre Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía. PNUD, México.

MÁRQUEZ, A. (2004). Calidad de la educación superior en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, 9*(21).

MARTÍNEZ, M. (Coord.) (2012). *La educación media superior en México: balance y perspectivas.* México: FCE/SEP-Subsecretaría de Educación Media Superior.

MIRANDA, F. (2018). Políticas de infraestructura educativa y su efecto en el aprendizaje de los estudiantes: un análisis comparado en países de América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada, 9*(13), 154-174.

NARRO, J., y Moctezuma, D. (2012). Analfabetismo en México: una deuda social. *Revista Internacional de Estadística y Geografía, 3*(3), 5-17.

ORTEGA, J. C., y Casillas, M. A. (2013). Nueva tendencia en la educación superior, la oferta en zonas no metropolitanas. *Revista de la Educación Superior, XLII*(3), 63-95.

PADILLA, R., Leal, M., y Acosta, A. (Coords.) (2013). *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir* (8 vols.). Guadalajara: CEED-UdeG.

PNUD (2014). *Índice de desarrollo humano municipal en México: Nueva metodología.* Oficina de Investigación en Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

RAMÍREZ, R. (2015). *Desafíos de la Educación Media Superior*. México: Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.

RONDINO, A. M. (2015). La educación con enfoque de derechos humanos como práctica constructora de la inclusión social. *Revista iidh,* 16.

SEP (2017). *Aprendizajes clave para la educación integral.* Ciudad de México: SEP.

Unesco (2016). *Educación para la ciudadanía mundial. Preparando a los educandos para los retos del siglo XXI*. Unesco.

Unicef (2008). *Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos.* Unesco/Unicef.

VILLA, L. (2014). Educación media superior, jóvenes y desigualdad de oportunidades. *Innovación Educativa, 14*(64), 33-45.

Cultura

Diego Escobar González

Introducción

Este texto aborda el fenómeno del desarrollo cultural de Jalisco con una perspectiva de política pública e identifica como problema nodal la estratificación social de la demanda y la participación cultural, vinculada con insuficientes recursos humanos para la prestación de servicios culturales a la población infantil fuera del área metropolitana de Guadalajara. El artículo 4 constitucional incluye la siguiente previsión:

> Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Según la Unesco, "la cultura debe ser considerada el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias" (Unesco, 2001).

Al aceptar una definición canónica de cultura, el derecho constitucional al acceso a la cultura se cumple solo. Esto es paradójico al constatar la inefectividad del Estado mexicano para lograr el acceso universal a la cultura en su propia definición. Los niveles de participación cultural de

la población en el país y en Jalisco son bajos y la participación cultural de niñas, niños y adolescentes (NNA) en actividades formativas culturales decrece con el tamaño de las localidades, los ingresos y nivel educativo de los padres y el tipo de escuela. Ello da lugar a un sistema de perpetuación de accesos diferenciados y de acumulación de desventajas que el estado puede aspirar a cambiar.

Diversidad, desigualdad y acción cultural

"La diversidad cultural amplía las posibilidades de elección que se brindan a todos; es una de las fuentes del desarrollo, entendido no solamente en términos de crecimiento económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria" (Unesco, 2001). Lengua, etnicidad, historia, intercambios, migraciones, comercio, arte y religión, entre otros, son todos campos de expresión de la diversidad cultural. En un mundo que parecía estar dirigido a la globalización, el énfasis en la diversidad cultural es una bandera de esperanza sostenida por individuos, grupos e instituciones como una gran negación a la homogeneización (o totalización) cultural y un rechazo igualmente patente a las visiones del desarrollo que se apropian de culturas y rasgos culturales desechando a las personas portadoras de la diversidad cultural. La diversidad cultural a menudo también representa esfuerzos de convivencia pacífica entre tribus, pueblos y países y el respeto a las diferencias que éstos representan. En la diversidad cultural hay tolerancia, como mínimo, entre quienes somos distintos, pero se aspira a la celebración de la diferencia y del color del mundo.

En gran medida y gracias a la labor realizada incansablemente por la Unesco, la diversidad cultural tiene una primacía normativa inusualmente extendida en cuanto a la expresión de principios y objetivos de la acción cultural en distintas naciones. Particularmente en América Latina, los gobiernos nacionales y subnacionales han hecho del concepto de la diversidad cultural una piedra fuerte de sus políticas y de las estructuras burocráticas que atienden temas culturales en sus jurisdicciones. En cierto sentido este axioma empodera a naciones y grupos sociales tradicionalmente excluidos de la narrativa cultural histórica universal y ofrece la posibilidad de

valorar su(s) cultura(s) en igual calidad y medida a las culturas tradicionalmente hegemónicas. A continuación se mencionan algunos ejemplos de lo anteriormente expresado:

- Recientemente (2017) México aprobó la Ley General de Cultura y Derechos Culturales y ahí se inscribe el "reconocimiento de la diversidad cultural del país" como uno de los seis principios rectores de dicha ley.
- El artículo 2 ter de la Ley de Fomento a la Cultura del Estado de Jalisco establece que "el Estado y los ayuntamientos promoverán los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa, atendiendo al principio de no discriminación".
- En Argentina, en el año 2007 se aprobó la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, cuyo artículo 4 estipula que

> la diversidad cultural se refiere a la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades […] se manifiesta no sólo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino también a través de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, 2007).

- El programa de Patrimonio Cultural Inmaterial y Diversidad Cultural (PCI), integrado al Programa Desarrollo Integral de las Culturas de los Pueblos y Comunidades Indígenas (Prodici) de la dirección general de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas de la Ciudad de México, menciona que "la diversidad cultural de México se sustenta en la identidad de los grupos sociales, comunidades y pueblos que existen desde hace mucho tiempo y mantienen vivo su patrimonio cultural inmaterial en sus formas de hablar, vestir, cocinar, celebrar, honrar a sus muertos, curar, ofrendar, orar, enseñar, relacionarse entre ellos, con la naturaleza y el universo" (Secretaría de Cultura, 2017).

- En El Salvador, el capítulo VI de la Ley de Cultura establece que el Estado "promoverá y fortalecerá la educación artística, a través de programas y procesos educativos de enseñanza" guiados por cuatro objetivos, uno de los cuales es "fomentar el respeto a la diversidad cultural" (Ley de Cultura, 2016).
- Uno de los principios que rigieron la creación en Chile de un Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio en el año 2017 es "el reconocimiento, promoción y respeto de la interculturalidad, así como la diversidad cultural, siendo como las diversas identidades que cohabitan en el territorio nacional, como valores culturales fundamentales" (Ley núm. 21.045, 2017).

Desafortunadamente, este concepto a menudo tiene un tratamiento extrasocial que dificulta señalar las diferencias sociales y culturales que no son deseables. Giménez (2016) lo dice así: el concepto de la diversidad cultural es "frecuentemente recodificado por los expertos y los gobiernos nacionales en un sentido voluntarista, utópico y francamente ideológico, olvidando que las culturas no son sólo diversas sino también desiguales, en la medida en que se hallan inscritas en contextos de desigualdad económico-social que definen las condiciones de posibilidad de todo diálogo intercultural" (p. 83).

Efectivamente, apreciar, proteger y celebrar "lo diverso" no debe implicar que el análisis de política pública obvie lo desigual, entendido quizás como la cara menos presentable de esa diversidad protegida por distintos documentos. Este marco de referencia social al que apunta Giménez es el que puede iluminar diferencias no deseadas que el paradigma de la diversidad no logra subrayar. Además de establecer la equidad formal de todas las culturas, es necesario identificar la medida en que los grupos sociales, las naciones o los estados subnacionales han sido capaces de evitar o contrarrestar la perpetuación de un sistema que excluye de la participación cultural a grandes cantidades de personas, en gran medida porque pertenecen a los sectores menos privilegiados de la sociedad.

De ahí entonces la necesidad de hablar de desigualdad cultural. Mirar nuestra realidad con la perspectiva de la desigualdad cultural nos permite observar las diferencias injustificables que emanan de la incapacidad del estado para brindar a todos los mexicanos oportunidades iguales para la participación cultural; no es para jerarquizar entre culturas y sus expresio-

nes, es para identificar acciones urgentes que podrían lograr nivelar oportunidades para el desarrollo a través de la participación cultural.

Comentario al diagnóstico JAF 2012: ¿dónde nos quedamos?

El diagnóstico de cultura de JAF 2012 (De la Peña, 2013) hace un recuento crítico del entramado institucional y legislativo de la promoción y difusión cultural en Jalisco, analiza la legislación pertinente en Jalisco (Ley de Fomento a la Cultura, Ley del Patrimonio Cultural y Natural, Ley sobre la Cultura y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Ley para Declarar y Honrar la Memoria de los Beneméritos), revisa el desempeño de la Secretaría de Cultura (sus museos, programas, grupos institucionales y organismos), describe el trabajo del Consejo Estatal para la Cultura y las Artes y la función de la Comisión Estatal Indígena y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el panorama cultural jalisciense, así como el papel que han jugado las universidades, la Iglesia católica, la sociedad civil organizada y el sector privado.

Desde la publicación del diagnóstico del notable antropólogo jalisciense, algunos cambios han afectado el panorama institucional de la acción cultural en Jalisco, los cuales se mencionan a continuación:

- La reingeniería de la Secretaría de Cultura de Jalisco en 2013 creó la Dirección de Fomento a las Industrias Creativas y redujo de nivel a las áreas de promoción y desarrollo artístico de direcciones a coordinaciones artísticas (danza, música, artes plásticas, literatura, entre otras).
- La creación en 2015 de la Secretaría de Cultura del Gobierno federal con la que se promovió la integración institucional de un sector históricamente desarticulado.
- El tránsito de la televisión analógica a la televisión digital terrestre en la señal pública del Gobierno del Estado (SJRTV o Canal 7) y de la UdeG (Canal 44).
- La publicación de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales en 2017, que en opinión de muchos deja omisiones relevantes.
- La publicación de la Ley de Mecenazgo Cultural del Estado de Jalisco en 2014, que siguió un modelo regiomontano y que ha dado muy escasos frutos desde su creación.

- La publicación de la Ley de Patrimonio Cultural de Jalisco y sus Municipios y la subsecuente creación del Inventario del Patrimonio Cultural de Jalisco y sus Municipios con el que se ha promovido el registro de miles de bienes muebles e inmuebles, prácticas culturales y zonas de protección.
- Declaratorias Patrimoniales del Tendido de Cristos de San Martin de Hidalgo como Patrimonio Cultural Inmaterial del Estado de Jalisco, la Declaratoria de la Xapawiyemeta –Isla de los Alacranes– como Patrimonio Cultural e Histórico del Estado de Jalisco y la declaratoria de la charrería como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad por la Unesco.
- La proliferación de festivales masivos con subsidios públicos y fuertemente impulsados por marcas comerciales populares.
- La inauguración y el inicio de operaciones del Palacio de la Cultura y los Congresos (Palcco) y el Conjunto de Artes Escénicas, ambos en el noroeste de la capital.

Además de los cambios institucionales y normativos citados arriba, los proyectos que definieron la gestión de casi seis años de la Secretaría de Cultura entre marzo de 2013 y diciembre de 2018 fueron los siguientes:

- La creación del programa "Ecos, música para el desarrollo" que instaló cerca de setenta escuelas (núcleos) de música en el estado con una metodología fuertemente influenciada por el sistema venezolano de orquestas y coros infantiles y juveniles.
- La reformación de la Orquesta Filarmónica de Jalisco (OFJ).
- Las convocatorias de concursos Proyecta para el financiamiento de la movilidad, la producción y el emprendimiento artístico.
- La producción local de nueve títulos de óperas con un total de veintiséis funciones.
- La promoción de una agenda de institucionalización y evaluación de programas culturales.
- La instalación plena del discurso y el enfoque de las industrias culturales y creativas caracterizado por un énfasis en el acompañamiento y formación para el emprendimiento cultural, el financiamiento de proyectos empresariales culturales y la organización de foros de industria cultural y creativa con conferencistas nacionales e internacionales.

Además de actualizar el reporte de 2012, este diagnóstico tiene como objetivo identificar un problema de política pública cultural central en el desarrollo incluyente y exitoso en el estado de Jalisco. Este diagnóstico parte del supuesto epistemológico constructivista que reconoce que el discurso en políticas públicas moldea desde la formación de agenda hasta la implementación de las políticas (Cejudo, 2010). En ese sentido, el presente diagnóstico asume conscientemente el reto de discriminar de entre muchos posibles problemas para enfocarse en un fenómeno problemático que podría ser nodal para la solución de otros problemas, prioritario en términos del riesgo que implica no atender su solución, pero también estratégico para el desarrollo de una perspectiva redistributiva y de nivelación de oportunidades para el sector cultural de Jalisco.

Diagnóstico

Vengo de la delegación Álvaro Obregón para preguntar si
"¡Ah que la Canción! Música Mexicana en la Escuela" va a llegar a mi pueblo.
No vengo de San Ángel; ahí sí tienen acceso a la cultura.
No, yo vengo de los pueblos de San Bartolomé, Santa Rosa Xochiaca.
Soy maestro –dijo–. Me tomé la tarde para venir a preguntar si lo vamos a tener.
Allá sólo nos mandan tallercitos para reciclar basura.
¿Usted cree que eso es lo que merecemos? (Jiménez, 2009b)

En Jalisco se creó en 1971 el Departamento de Bellas Artes y en 1989 se crearon el Consejo Estatal para la Cultura y las Artes (CECA) y la Secretaría de Educación y Cultura con la coordinación de la OFJ y el Instituto Cultural Cabañas (ICC). En 1992 el Congreso de Jalisco creó la Secretaría de Cultura unificando así en una sola institución al Departamento de Bellas Artes, el Sistema Jalisciense de Radio y Televisión, la Unidad Editorial del Estado y la Red Estatal de Bibliotecas Públicas, y con la supervisión de organismos descentralizados como la OFJ, el Instituto Jalisciense de Antropología e Historia, el Consejo Estatal para la Cultura y las Artes y el ICC.

Desde entonces la Secretaría de Cultura, el CECA, la Comisión de Cultura del Congreso del Estado, universidades públicas y privadas y otros actores privados e institucionales han desempeñado diversas labores per-

tinentes a la difusión de la cultura, la promoción de las artes, la protección del patrimonio y la oferta de servicios de formación artística, entretenimiento masivo y esparcimiento y la programación de espacios culturales como museos, teatros y centros culturales.

¿Qué es programáticamente "cultura"? Las definiciones que los documentos normativos mexicanos y estatales hacen propias iluminan las intenciones del Estado y hasta cierto punto los principios desde los que operan. No obstante, resulta necesario saber cómo se materializan esas intenciones cuando los aparatos de gobierno ejercen sus facultades y el presupuesto público para hacer cumplir dichas leyes y objetivos.

La clasificación funcional del gasto federal (Secretaría de Gobernación, 2010) incluye algunas provisiones para aquellas tareas, bienes y servicios culturales para los que el estado eroga un presupuesto con objetivos extraculturales y culturales. Dicho documento contempla la realización de actividades culturales instrumentales a otros fines de política pública como las relaciones exteriores, el desarrollo social y el desarrollo comunitario, así como una clasificación programática en su propio término de la que se entiende que el gasto gubernamental en cultura incluye la

> administración, supervisión, regulación, promoción, difusión y prestación de servicios de asuntos *culturales; gestión o apoyo de instalaciones para actividades culturales (bibliotecas, museos, galerías de arte, teatros, salones de exposición, monumentos, edificios y lugares históricos, jardines zoológicos y botánicos, acuarios, viveros, entre otros); producción, gestión o apoyo de actos culturales (conciertos, producciones teatrales y cinematográficas, exposiciones de arte, entre otros)* (Secretaría de Gobernación, 2010, énfasis propio).

Esto nos ubica en un contexto de acción cultural más concreto para este análisis.

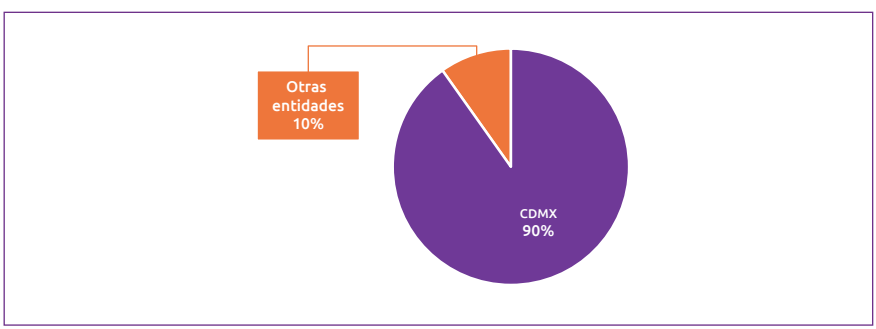
JAF 2012

El diagnóstico cultural de JAF 2012 concluye con los que a juicio de su autor son los problemas centrales de la cultura en Jalisco. A continuación se analizan tres de éstos y su pertinencia para el presente diagnóstico (véase tabla 2.30).

Tabla 2.30. Análisis de problemas de cultura en JAF 2012	
Problema JAF 2012	**Análisis**
El centralismo excluyente, que ocurre tanto a nivel nacional como a nivel estatal y municipal.	Un análisis breve del ejercicio presupuestal del ramo 48 en México en 2018 refleja lo siguiente: sólo 9.96% de los trece mil siete millones de pesos en ese ramo son ejercidos fuera de la Ciudad de México (véase gráfica 2.8). En Jalisco, según registros administrativos de la Secretaría de Cultura, 26.6% de la infraestructura cultural pública está en la región Centro. Según cifras del INEGI, 75.15% de las unidades económicas de enseñanza artística de Jalisco (esto incluye escuelas de artes privadas/comerciales) están en la ZMG y de éstas 88.7% están en Guadalajara y Zapopan. El "centralismo excluyente" que señala el diagnóstico 2012 sin duda es una realidad dolorosa para el sector cultural y el desarrollo cultural en México y el estado de Jalisco. Este centralismo es también uno de los principales síntomas de cómo las estructuras de gobierno han sido parte de dinámicas sociales amplias relacionadas con desigualdades sociales y geográficas del desarrollo en México en los últimos setenta años. Sin embargo, este problema puede ser resultado/efecto de problemas más amplios y también causa de otros. Por lo tanto, resulta más apropiado reformular este fenómeno como una deficiente federalización del sector cultural y una incapacidad gubernamental para desafiar las tendencias económicas y sociales, que históricamente han hecho de las capitales estatales y sin duda la capital del país los lugares privilegiados de la acción cultural.
La partidización y apropiación clientelista de las políticas culturales, que incluye entre otros ejemplos la discrecionalidad en el nombramiento de funcionarios y en la distribución del presupuesto.	Cada administración de la Secretaría de Cultura ha tenido políticas y acciones prioritarias. No está claro si estas diferencias responden a los diferentes partidos de los que han emanado cuadros de líderes institucionales del poder ejecutivo o si, por el contrario, las diferencias responden a concepciones arraigadas en titulares y gobernadores que se traducen en prioridades. El "clientelismo" no es, desgraciadamente, un problema exclusivo de la cultura, pero sí un problema que se vive de manera particularmente intensa cuando se da en políticas dirigidas a un sector como el de los creadores artísticos. El nombramiento de funcionarios directivos es facultad de los titulares, cuyo nombramiento es a su vez facultad de gobernadores. No obstante, la ausencia de un servicio profesional de carrera es grave. El ejecutivo estatal y federal adolecen de un servicio profesional de carrera y cada dependencia debería tener en todos los niveles funcionarios públicos capaces de acumular y amasar conocimiento y experiencia que profesionalicen la acción y la gestión pública en su ramo/sector, haciendo más efectivo el trabajo y el esfuerzo de la administración pública. Desafortunadamente este no es un problema exclusivo del sector cultural.

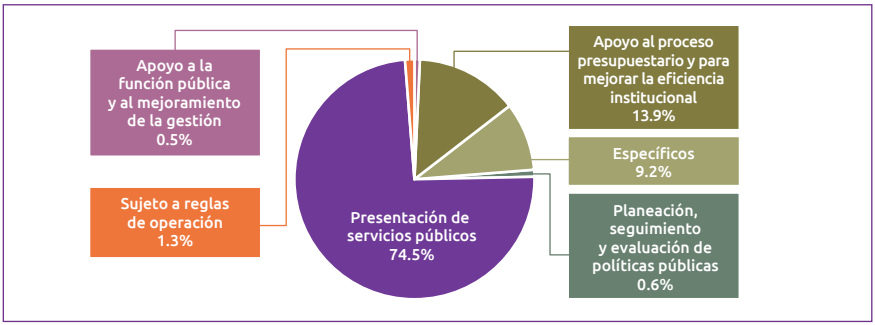
Tabla 2.30. Análisis de problemas de cultura en JAF 2012	
Problema JAF 2012	**Análisis**
La deficiencia burocrática y normativa, que redunda en programas carentes de metas claras e indicadores adecuados y en duplicación de funciones.	La burocracia cultural está altamente diferenciada y tiene una larga historia de vínculos con la diplomacia, la industria editorial, la arquitectura y la historia. Desde las reformas a la administración pública de finales de los noventa, el sector público mexicano (el federal más que los gobiernos subnacionales) es más susceptible a las propuestas de mejora que llegan desde afuera, sea el sector privado o muy típicamente las organizaciones multilaterales. Desgraciadamente, no está claro en el diagnóstico qué se quiere decir por "deficiencia burocrática". Una preocupación constante de las comunidades artísticas en Jalisco ha sido la necesidad de contar con funcionarios emanados de las filas de artistas y gestores de las artes y la promoción cultural, pero no está claro que ese sea el sentido del señalamiento de 2012. Por otro lado, que el sector cultural se caracteriza por la presencia de "programas carentes de metas claras e indicadores adecuados" es un problema importante que sin duda motivó la agenda de institucionalización y evaluación en la administración 2013-2018 de la Secretaría de Cultura de Jalisco. En lo federal, llama la atención que del total del presupuesto del ramo 48 sólo $163 784 257.00 pesos, es decir, 1.26% es presupuesto de programas sujetos a reglas de operación. Los doce mil ochocientos millones de pesos restantes se ejercen sin los documentos privilegiados por la administración pública para la enunciación formal (y oficial) de metas, procesos, criterios, objetivos, restricciones, normas pertinentes, etcétera (véase gráfica 2.9).

Fuente: Elaboración propia.



Gráfica 2.8. Distribución según entidad destino del ramo 48 en México (2018)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/



Gráfica 2.9. Distribución según modalidad de gasto del ramo 48 en México (2018)
Fuente: Elaboración propia con base en datos de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/

La pertinencia de los problemas identificados en el diagnóstico 2012 (véase tabla 2.30) reside en los señalamientos de las deficientes formas y capacidades con las que el estado provee aquello que en teoría le hace cumplir sus normas, leyes y objetivos. Dicho de otra forma, los problemas identificados por De la Peña hace seis años ayudan a explicar el desempeño del estado de Jalisco en materia de acceso a la cultura, entendido como "disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales" (artículo 4 de la Constitución Política). De ahí que el presente diagnóstico se centre en los servicios públicos culturales como dominios de la acción cultural en los que el estado es un agente privilegiado.

Servicios culturales públicos y las condiciones materiales y humanas que los hacen posibles

Los principales indicadores de desempeño de la cultura en México tienen que ver con la medida en que la población aprovecha y tiene acceso a servicios culturales. Esto se refleja en las encuestas que el INEGI y el entonces Conaculta realizaron entre 2004 y 2012, así como en el Módulo de Eventos Culturales Seleccionados (Modecult) al que el INEGI ha dado seguimiento desde 2016 y que a partir de 2017 se actualiza en mayo cada año. Muchos de estos servicios que son ofrecidos por el estado están fuertemente vinculados con financiamiento gubernamental.

Los servicios culturales que el estado comúnmente ofrece a la población son principalmente formativos, de difusión, de conservación, de fomento y de esparcimiento.

- Los servicios culturales formativos implican la adquisición consciente y acumulativa de conocimientos y habilidades relativos a alguna disciplina artística por parte de personas de distintas edades. En Jalisco estos servicios incluyen clases de artísticas en el sistema de educación básica, talleres de iniciación artística en casas de la cultura de los municipios, programas de formación artística de la Escuela de Artes del ICC y en centros culturales del Gobierno del Estado, diplomados, cursos, talleres y otros formatos de actualización y especialización artística y programas de educación técnica y superior en artes ofrecidas por la UdeG y algunos otros centros de estudio como la Escuela de Música Sacra y la Universidad Libre de la Música.
- Los servicios de difusión implican la participación de la población en actividades orientadas a la divulgación de contenidos culturales reconocidos como valiosos y/o necesarios en distintos formatos. Esto incluye la Red Estatal de Bibliotecas Públicas de Jalisco (REBP), la programación de exposiciones, cine, música, teatro, danza y espectáculos multidisciplinarios en espacios con esas vocaciones y toda actividad que busque compartir con la población contenidos sobre los que existe un juicio que determina no sólo el que sean esos contenidos los que se muestran, sino la manera en que se exhiben y el público al que conscientemente se busca.
- Los servicios de conservación son todo aquel esfuerzo realizado por institutos y secretarías estatales de cultura, capítulos locales del Instituto Nacional de Antropología e Historia y direcciones de cultura de municipios, para impedir y contrarrestar el deterioro intencional o involuntario de inmuebles, muebles y prácticas culturales patrimoniales cuyo valor artístico e histórico motiva acciones de protección contra intervenciones, difusión, restauración, etcétera.
- El fomento artístico tiene que ver con un papel históricamente jugado por el Estado mexicano bajo el esquema clásico de las fallas de mercado, asumiendo el valor social positivo a la existencia de obras artísticas que el mercado es incapaz de proveer por sí solo. Estos servicios son dirigidos a creadores artísticos con distintos niveles de trayectoria

y bajo una diversidad de esquemas que incluyen becas para la creación, apoyos a producción y la adquisición pública de obras; tienden a tener como objetivos la existencia de obras artísticas, el fortalecimiento de trayectorias profesionales artísticas, la profesionalización y el impulso a un sector creativo que trabaja en un mercado "imperfecto" que por diversas razones no produce el equilibrio entre oferta y demanda de bienes artísticos.

- Los servicios de esparcimiento implican la participación libre de la población en actividades artísticas principalmente diseñadas como opciones recreativas de personas en sus tiempos libres e incluye la programación de contenidos artísticos y culturales muy diversos.

Casi inevitablemente, estos servicios son producto de la disposición de la infraestructura cultural y otros recursos materiales que el estado ha logrado instalar en un territorio y los recursos humanos del sector.

Infraestructura cultural en Jalisco

El estado de Jalisco, particularmente la ZMG, ha tenido un crecimiento importante en el número y calidad de espacios institucionales disponibles para las artes. La consolidación de un proyecto de adecuación, construcción y optimización de la infraestructura cultural en la ZMG por parte de la UdeG resultó en la apertura del Teatro Diana en 2005, el Auditorio Telmex en 2007 y el Conjunto de Artes Escénicas en 2017. En 2016 también inició operaciones el Palcco.

La tabla 2.31 muestra la distribución regional de la infraestructura cultural pública en el estado de Jalisco, y se puede observar que 26.6% está en la región Centro. La centralización se agudiza al tomar en cuenta unidades económicas del sector privado. De acuerdo con información de unidades económicas, doscientas veinte de las doscientas cuarenta y ocho escuelas públicas y privadas de la ZMG están en Guadalajara y Zapopan (véanse tablas 2.32 y 2.33).

Tabla 2.31. Infraestructura cultural pública de Jalisco según tipo y región (2018)

Tipo de Infraestructura	Región												Total general
	Altos Norte	Altos Sur	Centro	Ciénega	Costa Sur	Costa-Sierra Occidental	Lagunas	Norte	Sierra de Amula	Sur	Sureste	Valles	
Bibliotecas públicas	14	21	81	22	13	10	32	12	20	23	13	22	283
Casas de la cultura	9	13	20	10	6	8	12	10	14	14	8	12	136
Escuelas de música Ecos	4	8	11	4	4	2	4	2	8	5	6	4	62
Museos	5	7	32	7	2	12	12	5	7	9	3	17	118
Teatros	2	0	24	0	0	3	0	0	0	1	2	0	32
Total general	**34**	**49**	**168**	**43**	**25**	**35**	**60**	**29**	**49**	**52**	**32**	**55**	**631**

Fuente: Elaboración propia con base en los registros administrativos de la Dirección de Desarrollo Institucional de la Secretaría de Cultura de Jalisco.

Tabla 2.32. Número de escuelas de enseñanza artística según disciplina, fuente de financiamiento y localización geográfica en Jalisco (2017)

Disciplina	ZMG		Otros municipios		Total
	Privada	Pública	Privada	Pública	
Música/canto	65	3	23	2	93
Danza/baile	123	1	37	1	162
Teatro/actuación	1	1	1	0	3
Pintura/artes plásticas	23	0	12	1	36
Multidisciplinarias	29	2	3	2	36
Total	**241**	**7**	**76**	**6**	**330**

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco (2017).

Tabla 2.33. Número de escuelas de enseñanza artística públicas y privadas ubicadas en la ZMG y su distribución porcentual según municipio (2017)

Municipio	Número de escuelas	Porcentaje de la ZMG
Guadalajara	120	48.39%
San Pedro Tlaquepaque	8	3.23%
Tlajomulco de Zúñiga	10	4.03%
Tonalá	10	4.03%
Zapopan	100	40.32%

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco (2017).

Las doscientas ochenta y tres bibliotecas públicas de Jalisco contrastan con la cifra de cualquier otro inmueble cultural público. Esto se puede explicar por el vínculo de estos inmuebles con el sector educativo. Las bibliotecas públicas de México son herencia directa de una política educativa y cultural nacida en 1921 con la creación de la primera SEP en México, acompañada desde entonces de una burocracia central responsable de la creación de bibliotecas públicas y de los lineamientos operativos que rigen sus servicios a la población. El sector educativo es una sección gubernamental con ambiciones universales y las bibliotecas públicas fueron durante muchas décadas el vehículo necesario para la distribución de bienes (libros) producidos por el propio Estado mexicano como un medio privilegiado para la divulgación del conocimiento y la cultura universal.

Las casas de la cultura de los municipios, al menos en Jalisco, proliferaron entre los años 2000 y 2012 durante las administraciones de Francisco Ramírez Acuña y Emilio González Márquez. El uso predominante que han tenido estos espacios es el desarrollo de talleres de iniciación artística, por lo general gratuitos y dirigidos a población abierta con un subsidio estatal para el pago de instructores artísticos. Aunque algunas casas de cultura incluyen un museo/galería, un auditorio para presentaciones artísticas y oficinas, se conciben como espacios para la población y su equipamiento, la mayoría de las veces precario ya que casi siempre corresponde al requerido por actividades formativas en música, danza, pintura/dibujo, etcétera.

Resalta que estos inmuebles, tan populares hoy en día como nichos de cultura en todo el estado, se han desarrollado sin una estructura análoga o una vocación más o menos estable como las de las bibliotecas públi-

cas en México. Las casas de cultura de los municipios son construidas la mayoría de las veces con financiamiento convergente de la federación (vía proyectos como el Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados), gobiernos estatales y municipales. Estos inmuebles son destinados a aquello que el municipio considera valioso o necesario y son operados con los medios (casi siempre escasos) que los ayuntamientos destinan a temas culturales. Ningún otro tipo de inmueble cultural en Jalisco tiene el arraigo político y funcional que tuvieron las bibliotecas públicas como herramientas para el desarrollo posrevolucionario de la nación.

¿Es suficiente la infraestructura cultural en Jalisco? La pregunta es difícil de responder. Por un lado, es tan comprensible como lamentable que la infraestructura, salvo por las bibliotecas públicas, se ubique consistentemente en cabeceras municipales. Pero por otro lado, la reducción drástica de población en localidades pequeñas levanta dudas sobre la relación costo-efectividad de la construcción de inmuebles culturales en delegaciones.

El Plan Estatal de Desarrollo Jalisco (PED) 2013-2033 muestra que, aun concentrando el mayor número de inmuebles culturales en el estado, la región Centro de Jalisco tenía en el año 2013 un total de 2.3 inmuebles culturales por cada sesenta mil habitantes, inferiores a los 19.8 inmuebles por cada sesenta mil habitantes de la región norte (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013, p. 483). Este ejemplo muestra la insuficiencia de mecanismos simples para establecer la competencia de la infraestructura, pero también que muy probablemente el principal problema no sea la cantidad o la distribución geográfica de casas de cultura.

De acuerdo con el PED 2013-2033, el principal reto relacionado con la infraestructura cultural de Jalisco es su aprovechamiento en actividades que sumen "significativamente al bienestar de las comunidades" (p. 484). Concuerdan con esta declaración las características del ejercicio presupuestal en obra pública cultural en Jalisco en esta última administración estatal 2013-2018. Con la excepción de la construcción de senderos que ampliaron significativamente la red de vías peatonales conocidas como Vías Verdes en la región Valles, la inversión realizada en la infraestructura cultural en Jalisco entre 2013 y 2018 consistió principalmente en equipar, remodelar, rehabilitar, restaurar y mejorar las construcciones existentes. En otras palabras, la inversión tenía como finalidad hacer de los inmue-

bles culturales del Estado espacios susceptibles de ser aprovechados. Pero ¿cómo se aprovechan los inmuebles? La respuesta completa a esa pregunta nos lleva a temas de gestión y administración de recursos, sin embargo, este diagnóstico se centra en la disponibilidad de dichos recursos clave para el aprovechamiento de espacios públicos destinados a actividades artísticas y culturales.

Recursos humanos del sector cultural público

Los recursos humanos del sector cultural público en Jalisco son un insumo crucial para la prestación de servicios culturales a la población, y en este apartado se ofrece un balance de su cantidad y distribución geográfica, así como de la naturaleza de las actividades que realizan y sus limitantes. La tabla 2.34 muestra el número de personas prestando servicios profesionales culturales públicos y su distribución regional en 2018. Ahí se toma en cuenta personas que dan clases en programas estatales y municipales de formación artística, personas operando bibliotecas públicas de la REBP y maestros de disciplinas artísticas en escuelas de educación básica (EEB) en Jalisco. Según información del Censo Económico de 2014, en Jalisco hay además un total de doscientas setenta y seis personas trabajando en museos privados (ciento sesenta personas) y públicos (ciento dieciséis personas) laborando en cincuenta y una unidades económicas (INEGI, 2014)

Tabla 2.34. Recursos humanos para la prestación de servicios culturales públicos en Jalisco según región (2018)

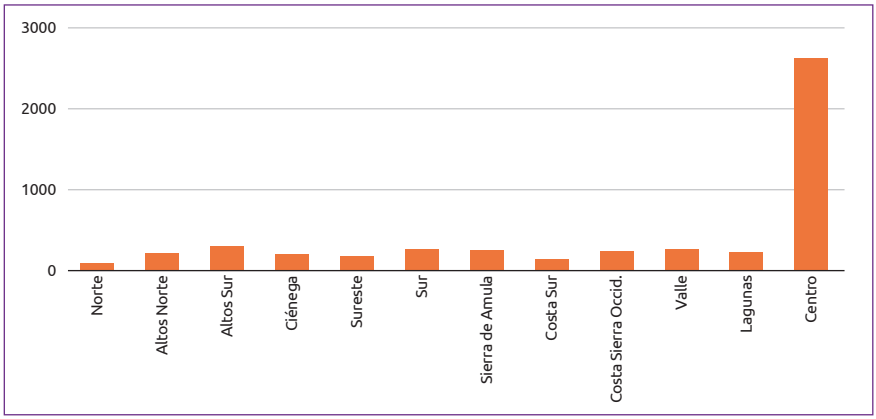
Región	Maestros de la coordinación escolar de la Secretaría de Cultura de Jalisco	Maestros de música del programa Ecos	Bibliotecarios de la REBP	Maestros de iniciación artística en casas de la cultura de los municipios de Jalisco	Docentes de educación artística en escuelas de educación básica	Totales por región
Norte	0	3	22	49	19	93
Altos Norte	0	6	18	61	131	216
Altos Sur	0	17	37	104	145	303

Tabla 2.34. Recursos humanos para la prestación de servicios culturales públicos en Jalisco según región (2018)

Región	Maestros de la coordinación escolar de la Secretaría de Cultura de Jalisco	Maestros de música del programa Ecos	Bibliotecarios de la REBP	Maestros de iniciación artística en casas de la cultura de los municipios de Jalisco	Docentes de educación artística en escuelas de educación básica	Totales por región
Ciénega	12	22	25	65	90	214
Sureste	0	17	20	72	61	170
Sur	0	15	28	83	133	259
Sierra de Amula	0	21	33	92	99	245
Costa Sur	0	13	22	41	56	132
Costa-Sierra Occidental	0	11	16	47	174	248
Valles	0	21	28	84	127	260
Lagunas	0	8	36	90	90	224
Centro	88	56	17	61	2 492	2 714
Totales por servicios	**100**	**210**	**761**	**849**	**3 617**	**5 078**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del sistema interactivo de consulta de estadística de la educación básica en México y registros administrativos de la Secretaría de Cultura de Jalisco.

En la gráfica 2.10 se observa una distribución fuertemente centralizada de prestadores de servicios culturales. El personal disponible para la impartición de estos servicios en la región Centro es diez veces mayor a la de cualquier otra región del estado, y los prestadores de servicios culturales en la región Norte (noventa y tres personas) no son ni 2% de los recursos humanos para servicios culturales públicos en todo el estado.



Gráfica 2.10. Prestadores de servicios culturales públicos en Jalisco según región administrativa (2018)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del sistema interactivo de consulta de estadística de la educación básica en México y registros administrativos de la Secretaría de Cultura de Jalisco.

Los dos mil cuatrocientos noventa y dos docentes de educación artística en EEB de la región Centro representan 68.9% de todos los docentes de educación artística en escuelas del territorio. En Jalisco hay veintiocho municipios sin maestros de educación artística en EEB (Gobierno del Estado de Jalisco, 2017) y la distribución de este personal en las regiones de Jalisco deja a la región Norte como la más desfavorecida con mil doscientos niños por maestro en el sistema de educación básica (véase gráfica 2.10).

El segundo grupo más numeroso de prestadores de servicios culturales públicos en el estado de Jalisco son las personas que ofrecen talleres de iniciación artística en casas de la cultura de los municipios. De acuerdo con la evaluación de procesos del programa estatal que tiene como objetivo fortalecer los talleres de iniciación en los municipios, en el estado la mayoría de las personas inscritas en talleres recibe una formación en música, danza y pintura o dibujo (véase tabla 2.35).

Tabla 2.35. Distribución por disciplinas de alumnos inscritos en talleres artísticos de casas de la cultura en los municipios de Jalisco (2017)

Disciplina	Porcentaje
Danza	34.3%
Música	42.5%

Tabla 2.35. Distribución por disciplinas de alumnos inscritos en talleres artísticos de casas de la cultura en los municipios de Jalisco (2017)	
Disciplina	Porcentaje
Artesanías	1.3%
Pintura o dibujo	17.2%
Teatro	3.4%
Reciclado	5%
Tallado de madera	5%

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación de procesos del programa Fondo para Talleres en Casas de la Cultura.

Por otro lado, el personal bibliotecario de las bibliotecas públicas del estado de Jalisco es el tercer grupo más numeroso de prestadores de servicios culturales públicos en el estado. En Jalisco hay setecientas sesenta y una personas trabajando en bibliotecas de la REBP, de las cuales trescientas veintiséis son servidores públicos estatales y el resto se divide entre servidores públicos municipales (cuatrocientos cuatro trabajadores) y federales (treinta y un trabajadores).

La tabla 2.36 muestra que 61% de los trabajadores estatales en espacios de la REBP tienen entre 16 y 20 años de antigüedad laboral. En la tabla 2.37 se indica que 36% de los bibliotecarios estatales tiene como grado máximo de estudios alcanzados la preparatoria, seguido de las personas con estudios de carrera técnica (19%) y licenciatura (14%).

Tabla 2.36. Grado de antigüedad de la plantilla de personal bibliotecario según región y rangos de tiempo (2018)							
Región	Menor a 1 año	Entre 1 y 5 años	Entre 6 y 10 años	Entre 11 y 15 años	Entre 16 y 20 años	Entre 21 y 25 años	Mayor a 25 años
Norte	0	6	0	1	14	0	0
Altos Norte	0	1	0	3	13	1	0
Altos Sur	1	1	1	3	25	4	2
Ciénega	4	2	1	1	12	2	2
Sureste	0	2	0	0	17	1	0

Tabla 2.36. Grado de antigüedad de la plantilla de personal bibliotecario según región y rangos de tiempo (2018)							
Región	Menor a 1 año	Entre 1 y 5 años	Entre 6 y 10 años	Entre 11 y 15 años	Entre 16 y 20 años	Entre 21 y 25 años	Mayor a 25 años
Sur	0	2	0	0	18	4	3
Sierra de Amula	0	2	1	6	21	1	2
Costa Sur	0	1	3	0	15	2	1
Costa-Sierra Occidental	0	0	1	0	14	1	0
Valles	0	1	1	3	13	4	6
Lagunas	0	3	2	4	21	3	3
Centro	0	0	0	0	17	0	0
Total	**5**	**21**	**10**	**21**	**200**	**23**	**19**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la plantilla de personal de la Secretaría de Cultura en el mes de abril de 2018.

Tabla 2.37. Distribución según nivel de escolaridad de la plantilla de personal bibliotecario en las regiones de Jalisco (2018)								
Región	Posgrado	Licenciatura	Carrera técnica	Preparatoria	Secundaria	Primaria	Otros estudios	Sin información
Norte	0	4	1	8	6	1	0	2
Altos Norte	0	8	2	6	2	0	0	0
Altos Sur	1	6	5	21	4	0	0	1
Ciénega	0	4	6	8	4	2	0	1
Sureste	0	5	4	8	3	0	0	0
Sur	0	2	9	9	5	2	0	1
Sierra de Amula	0	7	5	14	6	0	0	1

Tabla 2.37. Distribución según nivel de escolaridad de la plantilla de personal bibliotecario en las regiones de Jalisco (2018)

Región	Posgrado	Licenciatura	Carrera técnica	Preparatoria	Secundaria	Primaria	Otros estudios	Sin información
Costa Sur	0	3	11	4	3	1	0	0
Costa-Sierra Occidental	0	0	4	8	4	0	0	0
Valles	0	5	5	7	8	1	0	2
Lagunas	0	1	7	19	8	0	0	1
Centro	0	3	4	6	2	1	0	1
Total	**1**	**48**	**63**	**118**	**55**	**8**	**0**	**10**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la plantilla de personal de la Secretaría de Cultura en el mes de abril de 2018.

En resumen, Jalisco promedia un total de ocho prestadores de servicios culturales públicos por cada inmueble cultural estatal o municipal. Esta cifra está claramente determinada por el gran número de personas ofreciendo servicios culturales en la región Centro, donde hay un promedio de dieciséis prestadores de servicios por cada inmueble o recinto cultural, casi cinco veces el promedio de la región Norte. 53.4% de los prestadores de servicios culturales públicos laboran en 26.6% de los recintos culturales públicos, todos ellos en la región Centro del estado (véase tabla 2.38).

Tabla 2.38. Prestadores de servicios según inmueble en las distintas regiones de Jalisco (2018)

Región	RH		Inmuebles públicos		Razón de RH por inmueble
	Valor	%	Valor	%	
Norte	93	1.8	29	4.6	3.2
Altos Norte	216	4.3	34	5.4	6.4
Altos Sur	303	6.0	49	7.8	6.2

Tabla 2.38. Prestadores de servicios según inmueble en las distintas regiones de Jalisco (2018)					
Región	RH		Inmuebles públicos		Razón de RH por inmueble
	Valor	%	Valor	%	
Ciénega	214	4.2	43	6.8	5.0
Sureste	170	3.3	32	5.1	5.3
Sur	259	5.1	52	8.2	5.0
Sierra de Amula	245	4.8	49	7.8	5.0
Costa Sur	132	2.6	25	4.0	5.3
Costa-Sierra Occidental	248	4.9	35	5.5	7.1
Valles	260	5.1	55	8.7	4.7
Lagunas	224	4.4	60	9.5	3.7
Centro	2 714	53.4	168	26.6	16.2
Total	**5 078**	**100.0**	**631**	**100.0**	**8.0**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del sistema interactivo de consulta de estadística de la educación básica en México y registros administrativos de la Secretaría de Cultura de Jalisco.

Tabla 2.39. Prestadores de servicios culturales públicos y población atendida en Jalisco			
Acción	Recursos humanos	Población atendida (2017)	PA/RH
Coordinación escolar	100[1]	10 829	108.3
Programa Ecos	210[1]	4 040	19.2
REBP	761[1]	2 015 061	2 647.9
Talleres municipales	849[1]	19 236	22.7
Educación básica	3 617[2]	169 444[3]	46.8

[1] Cifra de 2018.
[2] Cifra ciclo escolar 2016-2017.
[3] Ficha básica de apoyo a la educación artística y tecnológica de 2018.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del sistema interactivo de consulta de estadística de la educación básica en México y registros administrativos de la Secretaría de Cultura de Jalisco.

El problema del acceso

La versión más simple del problema del acceso es la económica. Los obstáculos (monetarios, geográficos, etc.) que median entre la demanda y la oferta cultural con la que el Estado pretende cumplir con su obligación de garantizar el acceso a la cultura impiden el consumo (contacto o interacción) de la población con esta oferta cultural. La solución a ese problema está en quitar obstáculos: evitarle gastos al público, informar al público, ofrecer servicios culturales en más lugares, entre otros. La visión sociológica del problema del acceso cita conceptos y fuentes de la sociología europea de la segunda mitad del siglo XX para subrayar que las instituciones culturales en las que hemos construido la difusión, la promoción y la preservación de la cultura son inherentemente elitistas e instrumentos de la preservación de un orden social en el que se excluye sistemáticamente a ciertos grupos, mismos que coinciden muy frecuentemente con las personas a las que las políticas de acceso a la cultura busca incluir. Una tercera versión del problema del acceso es el que emana de la necesidad de ver este acceso como algo más que la interacción con contenidos, servicios y productos que Estado y mercado ponen a disposición de la población con la etiqueta de cultura. Este tercer problema tiene un espíritu libertario ilustrado y subraya la necesidad de enriquecer la idea de acceso reconociendo que algunas actividades involucran más plenamente a los sujetos que otras, y que el acceso a la cultura debe actualizar las facultades creativas y culturales de cada individuo y grupo social (Brown, 2004).

Los problemas del acceso a la cultura planteados aquí implican al estado en distintas formas y su formulación es relevante para un planteamiento analítico del problema de política pública, pues además de los qués plantean los cómos de aquello que resulta problemático.

Acceso y participación cultural de la población a servicios culturales

¿Cuánta gente muestra hábitos y prácticas de participación cultural? En la tabla 2.40 se puede observar que la participación de la población en actividades artísticas es baja (pocas personas participan) y ocasional (la participación ocurre pocas veces durante el año) para casi todos los eventos culturales, con excepción de la asistencia a proyecciones de cine donde

la mayoría de la población que asistió al cine en los últimos doce meses (55.6%) mencionó haber ido cuatro veces o más en ese periodo.

Según información del INEGI, en el año 2018 en México asistieron poco más de seis millones de personas a alguna función de teatro, once millones de personas a un concierto o una presentación de música en vivo, cinco millones a un espectáculo de danza, seis millones a exposiciones y diecinueve millones y medio a funciones de cine.

Tabla 2.40. Asistencia a eventos culturales seleccionados por tipo de evento y sexo, y su distribución porcentual según frecuencia de asistencia (2018)

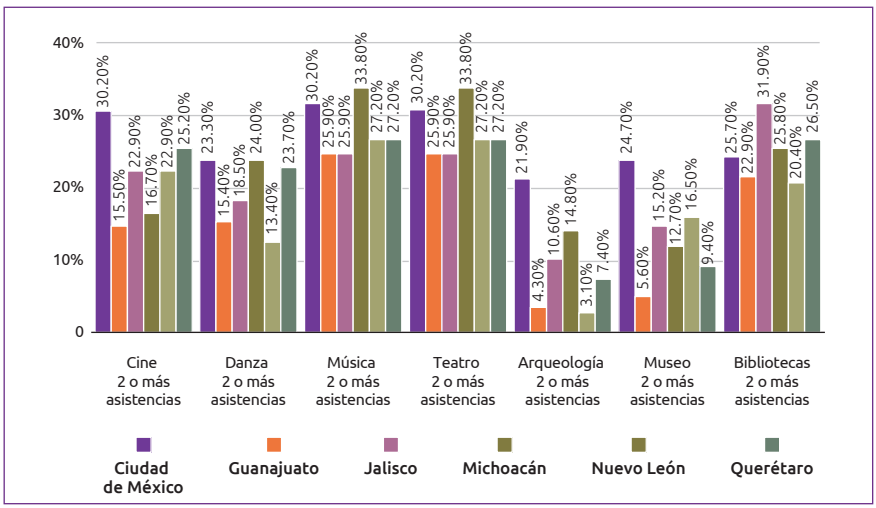
Tipo de evento y sexo	Población de 18 años y más que asistió a eventos culturales seleccionados[1]	Frecuencia de asistencia en los últimos doce meses			
		1 vez	2 veces	3 veces	4 o más veces
Obra de teatro	**6 085 877**	**55**	**32.2**	**16.1**	**14**
Mujeres	3 825 512	55.9	33.8	13.7	18.7
Hombres	2 457 382	59.4	34.8	23.5	8.4
Concierto o presentación de música en vivo	**11 363 447**	**51**	**30.8**	**15.2**	**16.3**
Mujeres	6 073 420	48.9	31.3	19.1	19.3
Hombres	5 609 049	56.3	33.3	13.5	15.4
Espectáculo de danza	**5 303 639**	**69.4**	**24.7**	**8.2**	**14.9**
Mujeres	3 134 455	67.6	22.7	10.2	21.3
Hombres	2 372 146	76.6	31.2	7.5	9.5
Exposición	**6 059 192**	**54.7**	**27.8**	**16.9**	**18.9**
Mujeres	3 136 865	57.5	24.1	17.2	26.3
Hombres	3 129 784	56.2	35.4	19.2	14.3
Proyección de película o cine	**19 575 714**	**16**	**21.7**	**17**	**55.6**
Mujeres	10 247 872	15.7	20.7	18.8	57.6
Hombres	9 701 156	18	24.7	16.9	55.8

[1]Correspondiente a treinta y dos áreas de cien mil y más habitantes.

Fuente: INEGI. Modecult.

En Jalisco, la Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Culturales (ENHPCC) de 2010 encontró que 75.2% de la población declaró no haber leído un libro en los últimos doce meses y que 85.2% declaró no haber asistido a un centro cultural en el mismo periodo (Conaculta, 2010). En esa misma encuesta encontramos que en Jalisco el porcentaje de personas que declararon haber ido alguna vez a espacios y espectáculos culturales ronda entre 61% para espectáculos de música y 11% para exposiciones de artes visuales.

La gráfica 2.11 muestra una comparación por entidad federativa y disciplina del porcentaje de personas que habiendo declarado asistir "alguna vez" a eventos culturales seleccionados, asistió dos o más veces a distintos eventos culturales en los doce meses previos a la encuesta. Llaman la atención algunas cosas: 1) que los asistentes "frecuentes" a eventos culturales no rebasan una tercera parte de las personas que declararon haber asistido "alguna vez" a eventos culturales; 2) que la asistencia a eventos de música es más homogénea entre estados que la asistencia a otros eventos; 3) que la asistencia frecuente a eventos de música es en promedio más alta que para el caso de otras disciplinas y 4) que la asistencia frecuente a eventos de teatro muestra es menor a las de otras disciplinas.



Gráfica 2.11. Porcentaje de personas que asistieron dos veces o más a eventos culturales según disciplina y entidad federativa (2012)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Cultura 2010 del INEGI.

Dado que el tiempo es uno de los principales recursos utilizados para la participación en actividades culturales, resulta pertinente revisar cómo usan su tiempo libre las personas de entre 12 y 29 años. La tabla 2.41 muestra información de la Encuesta de Valores de la Juventud 2012. Llama la atención el alto consumo de medios de comunicación como televisión, radio ("escuchar música"), uso del internet y medios impresos, así como la participación deportiva como público ("ir a ver deporte") y como agentes ("practicar algún deporte o actividad física").

Tabla 2.41. Actividades realizadas por jóvenes en su tiempo libre en Jalisco (2012)

Actividad	Jalisco	Jalisco porcentaje	Total nacional
Leer (diarios, revistas o libros)	186 503	8.16	4 140 581
Escuchar música	324 447	14.20	8 184 814
Ver televisión	625 624	27.38	8 554 902
Utilizar computadora o internet	195 396	8.55	2 455 563
Hacer cosas en casa (jardín, arreglos, etc.)	24 903	1.09	1 116 314
Descansar o dormir	177 966	7.79	2 670 681
Terminar trabajos atrasados	31 226	1.37	1 023 778
Ir al cine	44 857	1.96	640 854
Ir a conciertos, teatros, danza o museos	0	0.00	207 968
Ir a ver deporte	50 899	2.23	716 795
Ir a bailar	16 669	0.73	311 143
Fiestas	0	0.00	426 516
Ferias	0	0.00	23 569
Bares, billares o cantinas	0	0.00	189 722
Videojuegos	27 465	1.20	374 238
Ir de compras	5 305	0.23	182 322

Tabla 2.41. Actividades realizadas por jóvenes en su tiempo libre en Jalisco (2012)

Actividad	Jalisco	Jalisco porcentaje	Total nacional
Practicar algún deporte o actividad física	368 704	16.13	2 028 588
Salir a caminar al parque o a la plaza	53 272	2.33	542 391
Ir de paseo al campo o a la playa	6 671	0.29	67 218
Ir a la ciudad	0	0.00	70 648
Reunión con amigos o familiares	134 582	5.89	1 297 318
Salir con mi pareja	10 803	0.47	700 561
Otra	0	0.00	69 119
NS	0	0.00	77 154
NC	0	0.00	137 988
Total	2 285 292	100	36 210 745

Fuente: Instituto Nacional de la Juventud (2012).

También llama la atención que en Jalisco la encuesta no logra captar la asistencia a conciertos, obras de teatro o funciones de danza como primera mención. En Coahuila, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Estado de México, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, San Luis Potosí y Veracruz hubo jóvenes que declararon como primera mención haber usado su tiempo libre para asistir a estos eventos.

Para procesar la información de esta encuesta se decidió agrupar actividades y crear cuatro categorías: actividades de cuidado personal, uso de medios de comunicación, actividades recreativas y convivencia social. La información de esta encuesta muestra que a medida que aumenta la edad hay un incremento en el porcentaje de personas que dedica tiempo a actividades de cuidado personal (realizar o terminar otros trabajos, descansar, dormir, ir de compras, etc.) y un decremento en el porcentaje de personas que dedica tiempo a actividades recreativas (ir al cine, ver deportes, asistir a funciones de artes escénicas o conciertos, jugar videojuegos, etc.). Esto

es pertinente pues ilumina las dinámicas y decisiones del uso del tiempo a medida que las responsabilidades de las personas cambian.

Por otro lado, resalta que la gran mayoría de las personas declaran usar su tiempo libre en el consumo de medios de comunicación: leer (diarios, revistas o libros), escuchar música, ver televisión y utilizar computadoras con internet. Esto es relevante por sugerir una alta exposición a contenidos escritos y audiovisuales artísticos y de divulgación a través de dichos medios y por sugerir que la preferencia de los jóvenes son actividades fácilmente acompasadas con otras o con periodos de descanso, ya que son actividades no estructuradas y realizables en múltiples espacios (hogar, escuela o traslados) con costos directos e indirectos bajos.

Se identifica un decremento en el porcentaje de personas que dedica tiempo a actividades relacionadas con el uso de medios de comunicación (ver televisión, usar computador, internet, leer, etc.) a medida que va aumentando la edad. Del intervalo de 12 a 14 años al de 25 a 29 años disminuye 10% (véase tabla 2.42).

Tabla 2.42. Porcentaje de personas de acuerdo al principal tipo de actividad que realiza en su tiempo libre según edad en Jalisco

Tipo de actividad	Edad			
	De 12 a 14 años	De 15 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años
Cuidado personal	4.30%	10.57%	11.91%	16.18%
Uso de medios de comunicación	62.92%	60.04%	57.31%	51.37%
Actividades recreativas	26.67%	23.43%	23.89%	13.53%
Convivencia social	6.11%	5.95%	6.89%	18.92%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de la Juventud (2012).

Estos resultados dan una idea aproximada de la medida en que la población de Jalisco mayor de 18 años participa de la oferta cultural disponible. Sin embargo, el problema es tan extenso como profundo y hay dos agravantes relacionadas con éste:

- La falta de participación en la cultura se puede atribuir a bajos niveles educativos, poca exposición a expresiones culturales en la infancia,

ingresos, tipo de escuela a la que se asiste o asistió en edad escolar y tamaño de la localidad. En otras palabras, la participación cultural está mediada social y económicamente con un alto grado de determinismo social que refleja un problema que no ha sido atendido, tal vez ni siquiera formulado.

- Incluso en una situación hipotética de participación "plena" parecida en magnitud a la lograda en el alfabetismo de la población mexicana, la participación o el acceso a la cultura como espectador puede subestimarse como una participación parcial en la que se involucra poco a los sujetos y sus capacidades inventivas, cognitivas y afectivas en la construcción de los contenidos culturales. En otras palabras, la participación cultura tiene niveles y la interacción superficial con contenidos artísticos no necesariamente produce todos los beneficios asociados con dicha participación ni constituye una práctica que satisfaga el derecho constitucional a la cultura.

Estratificación social de la demanda y del acceso a la cultura en NNA

¿De dónde viene la poca participación cultural de adultos en Jalisco? Sin duda juegan un papel importante los costos asociados a la participación cultural, entre ellos el costo de oportunidad, de transporte, de los servicios y productos culturales mismos, etc. En Jalisco, 10.4% de la población encuestada por la ENHPCC declaró un interés por realizar actividades artísticas y culturales si tuviera más tiempo libre. Sin embargo, llama la atención que la misma encuesta encuentra que casi 80% de la población de Jalisco muestra desinterés "por lo que pasa en la cultura o en las actividades culturales (teatro, danza, cine, literatura, conciertos)" (Conaculta, 2010).

El interés mostrado por NNA respecto de distintas áreas del desarrollo personal (artes, deporte, academia, fe, etc.) se nutre de influencias que vienen principalmente de las esferas de lo familiar y lo escolar. Hay una cierta transmisión intergeneracional de los gustos, o por lo menos de la propensión de los hijos a adoptar prácticas que vivieron con sus padres o que fueron inculcadas por los mismos. En 2018, el Modecult identificó que en México las personas mayores de 18 años que declararon haber

recibido estímulos a la participación cultural de parte de sus padres tienen una mayor participación en eventos culturales. La diferencia en este resultado entre personas con y sin estímulos es de entre trece y treinta puntos porcentuales, según el tipo de estímulo o práctica de los padres (véase tabla 2.43).

Tabla 2.43. Distribución porcentual de la asistencia a eventos culturales de la población que recibió estímulos durante la infancia

Estímulo y condición de haberlo recibido de sus padres durante la infancia	Población de 18 años y más	Condición de asistencia a eventos culturales seleccionados[1] en los últimos doce meses	
		Sí asistió	No asistió
Agregado de 32 áreas de cien mil y más habitantes	38 470 479	60.5	44.2
Sus padres o tutores asistían a eventos culturales	**100.0**		
Sí asistían	39.4	52.7	22.3
No asistían	64.1	52.2	82.0
No recuerda	1.5	1.7	1.7
Lo llevaban o enviaban a eventos culturales	**100.0**		
Sí lo llevaban o enviaban	39.3	53.2	21.5
No lo llevaban o enviaban	64.7	52.6	82.9
No recuerda	1.0	0.7	1.8
Sus padres o tutores comentaban acerca de eventos culturales	**100.0**		
Sí comentaban	28.8	38.1	17.3
No comentaban	74.4	66.5	86.5
No recuerda	1.4	1.2	1.7
Tenían revistas, publicidad o folletos sobre eventos culturales	**100.0**		
Sí tenían	17.8	23.9	10.4
No tenían	84.0	79.2	91.8
No recuerda	2.2	2.6	2.0

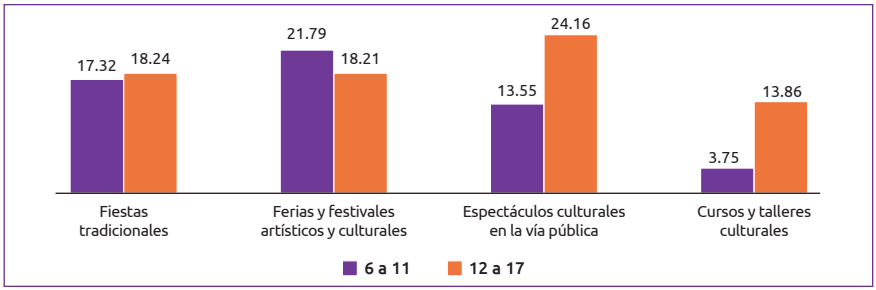
Tabla 2.43. Distribución porcentual de la asistencia a eventos culturales de la población que recibió estímulos durante la infancia

Estímulo y condición de haberlo recibido de sus padres durante la infancia	Población de 18 años y más	Condición de asistencia a eventos culturales seleccionados[1] en los últimos doce meses	
		Sí asistió	No asistió
Lo llevaban o enviaban a alguna actividad cultural extraclase	**100.0**		
Sí lo llevaban o enviaban	21.5	30.3	10.3
No lo llevaban o enviaban	81.9	74.8	92.9
No recuerda	0.7	0.4	1.3

[1] Eventos culturales seleccionados se refiere a obras de teatro, conciertos o presentaciones de música en vivo, danza, exposiciones (de pintura, fotografía, ciencia o histórica) y cine.

Fuente: INEGI. Modecult.

Un estudio reciente sobre participación cultural de NNA en Jalisco encontró que la participación en actividades extracurriculares, cursos y talleres de artes es baja (3.75% para niños y niñas de entre 6 y 11 años y de 13.86% para NNA de 12 a 17 años) (véase gráfica 2.12) y que además decrece con los ingresos de las familias, el nivel educativo de los padres y el tamaño de la localidad.

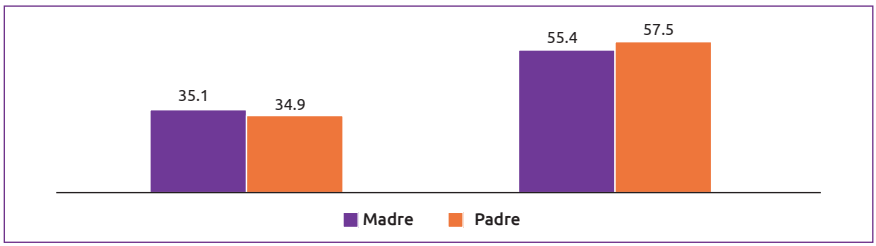


Gráfica 2.12. Distribución porcentual de la población de 6 a 17 años de acuerdo con la participación en la organización o desarrollo de eventos culturales en al menos una ocasión según grupos de edad (2012)

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco (2017).

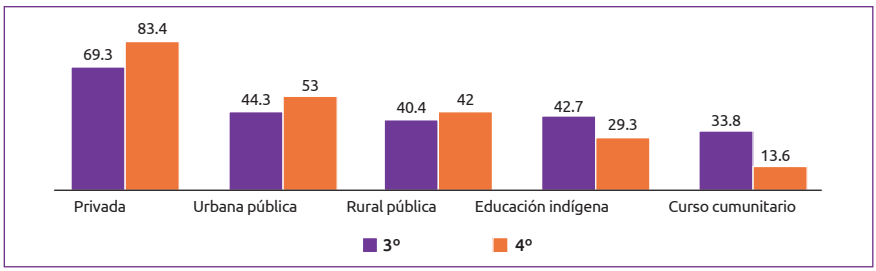
Al preguntarnos por las características de las personas que menos impulsan actividades de formación artística y participación cultural en sus hijos encontramos información como la siguiente: en Jalisco, 57.5% de

alumnos de tercer grado cuyo padre completó la preparatoria declaró haber participado en un curso extracurricular, mientras esta proporción sólo alcanzó 34.9% para los alumnos de tercer grado cuyos padres no habían completado la preparatoria (véase gráfica 2.13).

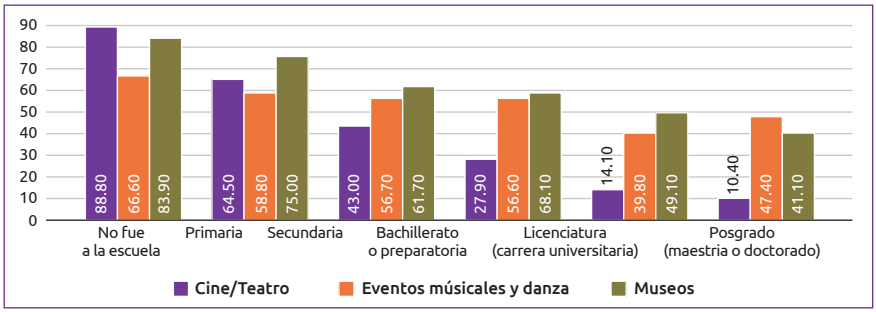


Gráfica 2.13. Porcentaje de niños y niñas de 3º que tomaron un curso extracurricular de acuerdo al nivel de escolaridad alcanzado por sus padres en Jalisco (ciclo escolar 2013-2014)
Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco (2017).

Con información de contexto de la prueba Excale del INEE, dicho estudio identifica que "la población de NNA que más reporta asistir o haber asistido a actividades artísticas y culturales o a clases y cursos extracurriculares es la población de escuelas privadas urbanas, seguida de escuelas públicas urbanas, escuelas rurales, escuelas de educación indígena y escuelas comunitarias (Conafe)" (Gobierno del Estado de Jalisco, 2017, p. 26). El mismo estudio encuentra que 39.8% de los alumnos de sexto grado cuyos padres habían alcanzado el nivel educativo de licenciatura reportaba asistir "nunca o casi nunca" a eventos de música o danza, mientras que este indicador incrementó a 56.7% para los alumnos cuyos padres alcanzaron el nivel educativo de secundaria (p. 30) (véanse gráficas 2.14 y 2.15).



Gráfica 2.14. Porcentaje de niños y niñas de 3º y 6º en Jalisco que habían tomado un curso extracurricular según tipo de escuela (2013-2014 y 2012-2013 respectivamente)
Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco (2017).



Gráfica 2.15. Porcentaje de alumnos de 6° que nunca o casi nunca habían asistido a recintos y eventos culturales seleccionados según el grado de escolaridad del padre (2012-2013)
Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco (2017).

Formulación del problema

Tabla 2.44. Árbol del problema

Efectos	• Percepción de poco valor agregado de los servicios culturales. • Subestimación del valor cultural. • Pérdida de "tejido social", polarización social; menor capacidad de diálogo y empatía, mayor animadversión social • Gasto público ineficiente en el sector cultural, particularmente en los servicios públicos de formación artística • Crecimiento de la brecha entre ricos y pobres, urbanos y ricos, los "dos Méxicos" • Servicios culturales poco aprovechados • Inequidad en el "acceso a la cultura" • Incremento en la dependencia gubernamental del sector cultural	• Recesión creativa: reducción en "productividad cultural" y creciente dependencia de contenidos extranjeros • Públicos escasos • Mercado reducido y poco dispuesto a dedicar recursos al consumo cultural. • Menor capacidad para la apropiación cultural, para la expresión de ideas y la creatividad • Menor participación cultural en juventud y vida adulta • Acumulación de desventajas por pérdida de oportunidades de adquisición de capital humano	Efectos
Problema: La estratificación social de la demanda y la participación cultural de niños, niñas y adolescentes de Jalisco excluyen a un sector importante de la población del disfrute de los servicios públicos culturales y sus beneficios tanto a corto como a largo plazo.			
Causas	• Falta de estímulos en ámbito familiar • Oferta incompleta o insuficiente • Poca información, poco tiempo y pocos recursos para actividades, bienes y servicios no esenciales. • Disponibilidad de recursos inversamente proporcional a prosperidad de regiones y localidades • Hogares bajo presión con necesidades crecientes y recursos escasos • Percepción de la cultura como accesorio y décadas sin política cultural universalista	• Recurso humano insuficiente y mal distribuido • Sistema escolar saturado • Oferta de RH incompleta o insuficiente • Subestimación de vocación docente. • Desvinculación entre sector educativo y sector cultural • Falta de incentivos para la redistribución regional de RH • Especialización de instituciones culturales	Causas

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta de acción

Nunca será responsabilidad del área cultural de un estado combatir la desigualdad económica (materializada en la diferenciación de clase) y la desigualdad política (materializada en jerarquías de operación geográfica) que estructuran al país. Sin embargo, para su mayor efectividad la política pública cultural puede y debe actuar en conocimiento y anticipación de las estructuras que surgen a partir de estas desigualdades. Mientras sigamos operando bajo un paradigma que afirma que "todos tenemos cultura" y no reconozcamos que, como ya se ha planteado, no todos tenemos los mismos recursos y oportunidad de acceder y participar en las actividades culturales que coordina y financia el gobierno, la política pública cultural será poco efectiva en relación con la mayoría de los jaliscienses.

Con el fin de enfocar esfuerzos públicos hacia la solución de un problema que afecta la medida en que el Estado es capaz de aportar valor público al sector cultural y cuyas repercusiones son importantes, este diagnóstico propone a sus lectores el diseño de una política pública de ampliación y redistribución de recursos humanos para la el incremento, la diversificación y la segmentación de servicios de formación artística que Jalisco dispone para la población vulnerable a la "exclusión cultural" identificada en el presente estudio. Esta política estaría encabezada por la institución estatal de cultura sin ignorar que se beneficiaría de una vinculación con la entidad responsable de la educación básica en Jalisco. Las escuelas públicas forman parte de uno de los pocos sistemas estatales de servicios y atención a la población que aspiran abiertamente a la atención universal. Su distribución en localidades pequeñas las vuelve un capital importante que ofrece la oportunidad de atender a personas que hasta hoy son poco accesibles para el sector cultural público.

Ampliación, vocación y redistribución de recursos humanos por medio de tres estrategias

La formación de jóvenes artistas en Jalisco debe contemplar una mayor coordinación y segmentación que permita a los distintos actores institucionales ofrecer programas de formación artística especializada, acorde a las necesidades de la población. Así como debe haber formación inicial

artística para una gran cantidad de personas que probablemente nunca aspiren a ser artistas profesionales, el camino y las opciones formativas disponibles deben ofrecer a la población opciones formativas según sea su interés y nivel de compromiso. Con la oferta educativa de la UdeG Jalisco cuenta con una escuela/facultad de artes con alrededor de doscientos cincuenta docentes y poco más de tres mil alumnos. Pero hay un éxodo considerable de personas que, tras decidir dedicarse profesionalmente a las artes, buscan continuar su formación fuera de Jalisco. La segmentación de la oferta de formación artística debe ampliarse hacia las personas que están en edad de educación básica y que no necesariamente han expresado un interés por las artes, y también hacia aquellos que buscan una formación artística de competencia global y que aspiran a una carrera internacional en las artes.

No obstante, la formación de nuevos cuartos creativos y artísticos es tan instrumental a las aspiraciones de cada joven artista como lo puede ser para el desarrollo cultural del estado, y una de las consecuencias lógicas de lo que aquí se plantea es un incremento considerable en la demanda de artistas docentes. Las instituciones forman nuevos cuadros que aspiran a una profesión artística, pero es del interés de todos (incluyendo a los nuevos artistas) que conozcan la vocación docente.

La institucionalización de un sistema de prácticas docentes de formación inicial artística como primera experiencia laboral de personas recientemente tituladas o en proceso de titulación es una opción que podría ampliar la oferta de formación artística en EEB, generar oportunidades de trabajo para jóvenes especializados en música, teatro, danza, artes plásticas, fomento a la lectura y otras disciplinas.

Una vinculación con las autoridades educativas podría hacer converger recursos del sector educativo con los del sector cultural para contar así con el valioso recurso humano y los materiales necesarios para el desarrollo de talleres en centros educativos. Encontrar la forma en que el talento y la vocación artística coadyuven a la atención de la población en el sistema escolar puede ser una de las acciones con mayor repercusión social del sector cultural.

Una estrategia para la socialización de talentos y saberes artísticos puede aprovechar el gran capital humano que representan las personas que tienen oficios y ocupaciones artísticas que actualmente no tienen nin-

guna labor docente. Según la ENOE 2018, en Jalisco hay poco más de cinco mil prestadores de servicios públicos de cultura, pero más de cuarenta mil personas con ocupaciones artísticas (véanse tablas 2.45 y 2.46). Un programa de fomento a la docencia artística entre personas con oficios de este tipo que incentive la gestión comunitaria de grupos de aprendizaje de diversas disciplinas artísticas podría redirigir recursos humanos desaprovechados a objetivos sectoriales importantes. Particularmente, esta estrategia podría considerarse de fomento a la demanda al incentivar la creación de grupos de acompañamiento formativo informales capaces de dirigir educandos interesados a servicios más estructurados.

Tabla 2.45. Sector cultural artístico (Scart) según tipo de ocupación y año en Jalisco

Descripción	Año							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Directores y productores artísticos de cine, teatro y afines	455	404	1 207	340	709	909	1 011	0
Directores y gerentes de museos, cines y otros establecimientos deportivos y culturales	0	0	0	2 275	0	1 457	0	324
Coordinadores y jefes de área en actividades artísticas de cine, teatro y afines	1 304	1 747	1 578	0	889	1 538	252	996
Coordinadores y jefes de área en museos, cines, deportivos y servicios culturales	0	0	0	1 087	1 976	0	1 425	2 371

Tabla 2.45. Sector cultural artístico (Scart) según tipo de ocupación y año en Jalisco

Descripción	Año							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Escritores y críticos literarios	0	0	462	0	0	0	0	0
Periodistas y redactores	1 012	1 954	2 660	778	1 274	1 791	1 564	2 318
Traductores e intérpretes	0	0	0	408	0	946	429	1 455
Pintores	3 767	1 723	1 805	1 692	2 577	4 360	2 688	747
Dibujantes y diseñadores artísticos, ilustradores y grabadores	0	0	0	3 648	1 760	7 161	4 718	9 010
Escultores	313	0	0	0	1 172	949	478	1 347
Escenógrafos	0	0	0	0	0	0	0	1 129
Compositores y arreglistas	0	0	0	0	0	0	0	0
Músicos	12 389	6 988	8 495	8 572	14 304	11 760	8 034	9 406
Cantantes	3 043	1 980	1 206	420	0	0	345	1 859
Bailarines y coreógrafos	370	599	400	498	656	0	1 349	0
Actores	340	0	323	0	763	0	0	0
Payasos, mimos y cirqueros	1 736	0	361	362	406	0	494	0

Tabla 2.45. Sector cultural artístico (Scart) según tipo de ocupación y año en Jalisco

Descripción	Año							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Auxiliares y técnicos de equipos de grabación y reproducción de video	0	0	0	2 099	1 139	755	3 208	1 612
Auxiliares y técnicos de ingeniería de audio, sonido e iluminación	0	0	0	2 134	0	708	1 694	1 388
Fotógrafos	0	0	0	6 658	7 260	5 335	1 636	4 927
Instructores en estudios y capacitación artística	0	0	0	4 037	3 952	2 122	6 855	7 274
Personas ocupadas en el Scart	24 729	15 395	18 497	35 008	38 837	39 791	36 180	46 163

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2.46. Personas ocupadas en el Scart y en el sector cultural ampliado (Scamp) en Jalisco

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Scart	24 729	15 395	18 497	35 008	38 837	39 791	36 180	46 163
Scamp	49 564	35 072	44 824	104 902	107 447	103 399	115 010	111 011

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE.

La ampliación de la base poblacional que se beneficia de los servicios en bibliotecas públicas y casas de la cultura es crucial para el aprovechamiento de la infraestructura cultural de Jalisco.

Casas de cultura

Hay cierta *path dependency* respecto a la naturaleza de los servicios ofrecidos en casas de cultura y las maneras como se ofrecen. La interacción entre la oferta y la demanda repetida año con año crea surcos, marcas, que hacen más fácil repetir el camino andado que hacer nuevos. Pero mucha de la ampliación y diversificación de públicos tiene que ver con atrevernos a pensar en las necesidades de usuarios distintos a los que estos espacios han atendido a lo largo de los últimos años, pensar en los horarios en que las casas de cultura tienen espacios disponibles y en qué miembros de la comunidad podrían estar disponibles para hacer algo nuevo en esos horarios. Estas necesidades pasan incluso por la posibilidad de no poder trasladarse a una casa de la cultura o una biblioteca. Se debe considerar la opción de llevar talleres sencillos a instalaciones de otras áreas de gobierno que usualmente atienden a personas que rara vez son usuarias de servicios culturales. Las clases de coro son modelos de intervención artística incluyentes y de bajo costo. Basta un profesor de coro y un acompañante en guitarra o teclado para hacer que grupos de NNA, jóvenes o adultos mayores puedan desarrollar una actividad de esparcimiento y formativa. Las casas de cultura municipales operan con un importante subsidio estatal y con una estructura de cursos, horarios y disciplinas determinadas por las direcciones de cultura de los ayuntamientos. La estrategia de fomento al aprovechamiento de inmuebles culturales en Jalisco ha resultado en el incremento de 63% en el promedio anual de asistentes a talleres de iniciación artística en casas de la cultura. Dadas esas cifras, se puede considerar que esta estrategia fue exitosa, sin embargo, aún hay mucho por hacer. Así como hay tipos de públicos a los que se debe incluir en la atención que dan las casas de cultura, hay modelos de gestión que deben probarse. La autogestión podría ser una herramienta para que esos espacios estén a disposición de personas que quieren desarrollar actividades artísticas y culturales que van más allá de la oferta municipal. No es nada raro que mientras el municipio ofrece danza folclórica o clases de música como guitarra, haya adolescentes bailando k-pop en las plazas públicas con una pequeña bocina portátil.

Bibliotecas

El número de bibliotecas públicas en el estado es alto y su presencia geográfica es tan amplia que constituyen un recurso público importante, sin embargo, a la fecha estas bibliotecas están subutilizadas. Los presagios de la "muerte" del libro como formato de consumo cultural, consulta de información, etc., han ido y venido. Sean o no certeros, lo que queda claro es que la diversificación de los medios de almacenamiento de información está provocando un rezago de las bibliotecas como centros de resguardo de libros y muchos contenidos extraordinarios jamás serán impresos.

El acceso al internet tiene ahora nivel de derecho humano, por lo que las doscientas ochenta y tres conexiones estables y con ancho de banda suficiente en las bibliotecas públicas de Jalisco podrían ser el inicio de una nueva era para estos espacios con suscripciones a publicaciones electrónicas, a servicios de *streaming* como Filmin Latino, cursos en línea de idiomas, proyecciones públicas de contenidos artísticos y culturales, incluidos aquellos generados por el propio estado de Jalisco a través de la OFJ y las proyecciones de ópera y cine que diversas instituciones de renombre mundial ponen a disposición de potenciales suscriptores en todo el mundo.

Bibliografía

BROWN, A. S. (2004). *The Values Study: Rediscovering the Meaning and Value of Arts Participation.* Hartford: Commission on Culture and Tourism. Recuperado de https://www.giarts.org/sites/default/files/values-study-rediscovering-the-meaning-and-value-of-arts-participation.pdf

CEJUDO, G. M. (2010). Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. En M. Merino y G. M. Cejudo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: FCE/CIDE.

Conaculta (2004). *Encuesta Nacional de Prácticas y Consumo Culturales*. México: Conaculta.

Conaculta (2010). *Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Culturales*. México: Conaculta.

DE LA PEÑA, G. (2013). Cultura. La cultura y las políticas culturales en Jalisco 2000-2010. En R. Padilla, M. Leal y A. Acosta (coords.), *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir: Educación, cultura, ciencia y tecnología* (t. 4). Guadalajara: CEED-UdeG.

Dirección General de Bibliotecas (s.f.). *Manuales de la Dirección General de Bibliotecas*. Recuperado de https://dgb.cultura.gob.mx/manuales_DGB01.php

GIMÉNEZ, G. (2016). Cultura, Interculturalidad y Migraciones. En N. Sanz y J. M. Valenzuela, *Migración y Cultura* (pp. 83-92). México: Unesco/El Colegio de la Frontera Norte.

Gobierno del Estado de Jalisco (2013). *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033*.

Gobierno del Estado de Jalisco (2017). *Diagnóstico del problema público del programa Sistema Estatal de Ensambles y Orquestas Comunitarias: ECOS, música para el desarrollo*.

Gobierno del Estado de Jalisco (2018). *Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco*. Recuperado de https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/busqueda

INEE (2013). *Cuestionario de contexto para alumnos aplicado durante la prueba Excale 06, ciclo 2012-2013*. Recuperado de http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-06-ciclo-2012-2013

INEE (2014). *Cuestionario de contexto para alumnos aplicado durante la prueba Excale 03, ciclo 2013-2014*. Recuperado de http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-03-ciclo-2013-2014

INEGI (2012). *Encuesta Nacional de Consumo Cultural de México 2012*. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enccum/

INEGI (2014). *Censo Económico 2014*. México.

INEGI (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/

INEGI (2016). *Anuario Estadístico y Geográfico 2016*. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825076153

INEGI (2017). *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas*. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/app/mapa/denue/

Instituto Nacional de la Juventud (2012). *Encuesta de Valores de la Juventud*. México.

JIMÉNEZ, L. (2009a). Políticas educativas y educación artística. En L. Jiménez, I. Aguirre y L. G. Pimentel (Coords.). *Educación artística, cultura y ciudadanía* (pp. 107-114). España: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

JIMÉNEZ, L. (2009b). Derechos culturales, públicos y ciudadanía. *Paso de Gato*, 37-39.

Ley de Cultura (2016). Ministerio de Cultura. El Salvador. Recuperado de http://www.cultura.gob.sv/ley-de-cultura/

Ley núm. 21.045 (2017). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Chile. Recuperado de https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1110097

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina (2007). *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de expresiones culturales*. Recuperado de http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/135906/norma.htm

PIEDRAS, E. (2011). Índice de Capacidades y Aprovechamiento Cultural de los Estados (*icace)*. México: Nomismae.

Secretaría de Cultura (2017). *Programa de Patrimonio Cultural Inmaterial y Diversidad Cultural*. Recuperado de https://www.gob.mx/cultura/acciones-y-programas/programa-de-patrimonio-cultural-inmaterial

Secretaría de Cultura (2016). *Programas.* Recuperado de http://www.culturaspopulareseindigenas.gob.mx/index.php/2011-11-25-09-21-19

Secretaría de Gobernación (2010). Acuerdo por el que se establece la clasificación funcional del gasto. *Diario Oficial de la Federación*. México.

Unesco (2001). *Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural*.

Ciencia, tecnología e innovación: retos y problemas estratégicos de Jalisco

Claudia Díaz Pérez

Introducción

El objetivo de esta actualización es identificar las causas de los principales problemas en el ámbito de la ciencia, tecnología e innovación (CTeI) en Jalisco. Con este propósito se realizará la actualización del diagnóstico de JAF en el periodo de 2010 a 2018.

Objetivos específicos

1. Identificar las causas de los principales problemas de Jalisco, además de las propuestas y proyectos que pueden contribuir a su resolución eficaz.
2. Formular una visión integrada, estratégica y factible sobre los problemas y alternativas de solución de Jalisco, con una visión de corto, mediano y largo plazo (2018-2038).

El diagnóstico se elabora a partir de I) la revisión de la información estatal (indicadores, resultados, metas y políticas) a través de informes de actividades, programas de CTeI y otros documentos que se puedan obtener, II) el análisis longitudinal de los logros alcanzados y los problemas que no se han resuelto, III) el análisis de continuidad de las políticas de CTeI en Jalisco, IV) la revisión de información nacional e internacional sobre CTeI para contextualizar el avance de Jalisco en la materia: Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (Peciti) 2014-2018, informes del Conacyt, documentos del Foro Consultivo de Ciencia y Tecnología, Informe de la Unesco sobre la Ciencia 2030 y aquellos relevantes para

el diagnóstico, v) la identificación de tendencias mundiales-nacionales en el diseño de políticas de CTeI, así como estudios previos sobre las políticas del sector a nivel estatal y nacional y vi) la realización de entrevistas a informantes clave.[85]

El documento está estructurado en los siguientes apartados: 1) la introducción donde se presentan los objetivos, estructura y límites del diagnóstico, así como los objetivos generales de la política nacional y estatal de CTeI; 2) la revisión de documentos que definen las tendencias mundiales-nacionales, casos de éxito y fracaso y propuestas de especialistas en el área de la política de CTeI; 3) el análisis de los programas que dan origen a la política actual, Peciti 2014-2018, así como los programas estatales; 4) el análisis general del desempeño de México de acuerdo con los indicadores más usuales que permitan comparar el avance del país en el contexto mundial; 5) la evolución de la PCTeI en Jalisco, que inicia con un panorama general del estado sobre crecimiento, desarrollo económico y características generales. Se incluye la descripción de los principales indicadores de desarrollo científico, como gasto, número de investigadores, formación de estudiantes, posgrados, entre otros. También se analiza el desarrollo tecnológico y la innovación en el estado que incluye, además de los indicadores más relevantes, una exploración de los sectores industriales intensivos en CTeI, como el *software;* 6) se hace una evaluación, derivada del diagnóstico, de los problemas más relevantes en el ámbito de la CTeI y sus causas. Los problemas identificados, más allá de los logros que impliquen, muestran tanto las nuevas tendencias como el impacto relativo que han tenido las políticas de ciencia, tecnología e innovación (PCTeI) en la construcción de capacidades y en el desarrollo económico y social.

[85] Se realizaron cuatro entrevistas abiertas semiestructuradas, las cuales permitieron consolidar la identificación de los problemas más relevantes que emergen del análisis cuantitativo y de los resultados de los programas de CTeI; dos fueron realizadas a directivos de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICYT). Las entrevistas se señalan dentro del texto de la siguiente manera: EIC1, 07.08.18, EIC2, 15.06.18, EIC3, 18.07.18 y EIC4, 18.07.18.

Estudios sobre PCTeI

En 1997, el científico Marcelino Cereijido escribió el libro *¿Por qué no tenemos ciencia?,* en donde partiendo de lo que él mismo llamaba una exageración señalaba que una de las mayores debilidades de la política científica mexicana era su orientación a la contabilidad de dinero, de investigadores por disciplina, de becarios, esto es, de indicadores.[86] Por el contrario, planteaba también que el principal problema era la cultura mexicana que estaba muy lejana del pensamiento y los procesos científicos. Recientemente, en una conferencia sobre los retos de la profesión académica en México, Manuel Gil Antón (2018) llegó a una conclusión similar. En el país ha crecido el número de investigadores con SNI, de publicaciones en inglés en revistas internacionales y de becarios de posgrado, pero la calidad de la educación y los problemas educativos sin resolver siguen presentes. Como decía Cereijido, hemos logrado cierta investigación pero todavía no tenemos ciencia y mucho menos una comunidad científica en áreas consolidadas con reconocimiento a nivel mundial.[87] En este marco la pregunta que emerge es ¿ciencia para qué? En este apartado se retoman algunas de las ideas que actualmente se plantean para modificar el paradigma del diseño de las políticas de CTeI, particularmente en países en desarrollo, como México.

[86] Diversos estudios han mostrado también cómo las políticas educativas y las de CTeI han estado orientadas a la medición de indicadores incorporando modelos generados en otras partes del mundo, sin considerar las características del contexto mexicano. Esto ha ocurrido en las universidades con los modelos asumidos, pero también a través de mecanismos como el SNI (Antón, 2015; Antón y Gómez, 2017). En un artículo reciente, Buendía *et al.* (2017) analizan cómo para el caso de la educación superior los programas de incentivos a la productividad asociados a la evaluación han generado distorsiones que requieren repensar el proceso mismo de evaluación. La contabilidad de indicadores no ha llevado necesariamente en todos los casos al mejoramiento de la calidad de la educación superior. Un fenómeno similar se identifica en la producción científica y tecnológica. Que un país, un estado o una región tenga más patentes no implica que haya más innovación, ya que el proceso es más complejo. Sin embargo, este es el proceso que ha prevalecido en el diseño, implementación y evaluación de la PCTeI.

[87] De ninguna manera se pretende sostener que no hay grupos científicos de alto nivel, consolidados y con amplio reconocimiento internacional, pero, al igual que los científicos líderes, son casos emblemáticos que no inciden en los indicadores que posicionan a México con muy baja participación científica y tecnológica en el mundo.

Los estudios sobre CTeI considerados para identificar los avances, aciertos, debilidades y problemas estratégicos para México, y en particular Jalisco, se dividen por los menos en dos grandes áreas: el primer grupo establece que las tendencias actuales en el diseño de la política de CTeI sean a través de experiencias exitosas, del análisis de los fracasos y reorientaciones de política. El segundo grupo de estudios es elaborado por parte de la comunidad científica que trabaja sobre política de CTeI y generalmente son trabajos de investigación que también sugieren lineamientos para el avance de la PCTeI desde el ámbito económico, sociológico y las políticas públicas principalmente.[88]

Las tendencias actuales en la política de CTeI, desarrolladas y fortalecidas a lo largo de las últimas tres décadas, han impulsado una visión sistémica y centrada en los beneficios generados por la ciencia y la tecnología, particularmente aquellos relativos a la innovación en el mercado. Esta visión se sintetiza en lo que se conoce ahora como políticas de innovación, que enfatizan precisamente los resultados. Esta tendencia está acompañada por una mayor participación del sector privado en el financiamiento, el apoyo a las empresas para que innoven y el impulso a nuevas empresas derivadas del conocimiento generado en la universidad y centros de investigación, como *startups* y *spin-offs*. En esta perspectiva, el papel del emprendedor schumpeteriano es fundamental. Esta visión incluso se ha impulsado desde las universidades que ahora enfatizan como una cualidad el emprendimiento y se multiplican los programas que inducen a estudiantes e investigadores a la creación de empresas. La obtención de recursos económicos adicionales a los tradicionales (de fuentes gubernamentales) se convierte en una impronta que define las actividades universitarias (Clark, 2008). Esta tendencia ha ido cobrando mayor espacio en las universidades mexicanas. Sin embargo, también –y frente a esta perspectiva dominante– están emergiendo modelos de innovación en países en desarrollo que están lejos de asumir estos modelos. Desde una visión

[88] Los diagnósticos internacionales de la actividad también son fundamentales, así como los lineamientos derivados de organismos internacionales. Los primeros se incorporan en alguna media en el apartado cuatro, donde se ubica la posición de México con respecto a algunos países relevantes. Los lineamientos derivados de organismos internacionales no se analizan explícitamente, pero están incorporados en buena medida en la PCTeI en México tanto a nivel federal como estatal que se centran en la innovación asociada a la competitividad y el emprendimiento.

crítica promueven la generación de beneficios sociales para problemas propios del contexto impulsando, por ejemplo, empresas sociales o una innovación imitativa que se centre en problemas específicos y de impacto social para las localidades y regiones más desfavorecidas.[89]

El diseño de PCTeI en México como en otros países en desarrollo ha estado orientado en buena medida por organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, que impulsan directrices y modelos que en otros contextos han resultado exitosos.[90] Sin embargo, estos modelos pueden ser de relativa utilidad para un país como México, donde las regulaciones, la cultura empresarial y de innovación y el apoyo a la CTeI son muy diferentes. Además, poco se rescata de lo que el propio país ha hecho bien o de las experiencias de países similares (en su problemática y nivel de desarrollo) a México. En décadas anteriores, México sostenía un liderazgo científico entre los países latinoamericanos. Hoy en día Brasil ocupa esa posición en el ámbito de la CTeI, y en indicadores específicos Argentina y Chile presentan también avances más significativos. La inversión en ciencia y tecnología para 2014, por ejemplo, fue de 1.14% del PIB en Brasil, mientras que la de México en el mismo año fue de .54%, menos de la mitad (Conacyt, 2016). En cuanto al número de científicos y publicaciones, la participación de Brasil también es mucho más relevante que la de México a nivel mundial (Unesco, 2015). Este reporte señala que a excepción de Brasil, ningún país latinoamericano tiene investigación y desarrollo (I+D) de intensidad comparable a los países emergentes.[91]

[89] Uno de los países más exitosos en este enfoque ha sido la India, ya que los niveles de pobreza e inequidad que presenta son muy altos y se han impulsado programas de apoyo para empresas informales, así como las innovaciones (imitaciones de productos, servicios y procesos) generadas en estas empresas que lleven soluciones a comunidades rurales y/o desfavorecidas. Este es la tarea de la Fundación Nacional de Innovación que es parte del Departamento de Ciencia y Tecnología del Gobierno de la India (Mendoza, 2018).

[90] En una de las entrevistas realizadas se mencionaba que la política de CTeI retomó –a sugerencia de los consultores internacionales con los que se trabajó– el modelo de la National Science Foundation, por ejemplo. En otros trabajos se ha documentado cómo los centros públicos de desarrollo tecnológico del Conacyt tuvieron una importante reestructuración en los ochenta a partir de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, que impulsó procesos de planeación estratégica y una reorientación hacia el mercado y la generación de recursos propios de los mismos (Díaz, 2007).

[91] El informe detalla que la única manera de disminuir esta brecha es que los países latinoamericanos, México incluido, incrementen el número de investigadores. Para ello, es fundamental la

El análisis de las patentes otorgadas en la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos (USPTO, por sus siglas en inglés) en el periodo de 1976 a 2016 donde participa al menos un inventor brasileño o mexicano, según sea el caso, muestra que Brasil tiene inventores en 5 641 patentes, mientras que México solamente en 4 191. En un análisis más detallado de los inventores prolíficos se identifica que la empresa que usufructúa el mayor número de inventores mexicanos es Delphi Technologies en Estados Unidos; en el caso de Brasil es Petrobras (Díaz y Aboites, en prensa). Otros estudios han documentado por ejemplo que Petrobras y Natura Cosmetics han iniciado lo que se denomina procesos de integración o alcance (o *catching up*) a través de la generación de tecnología propia. Ambas empresas aparecen entre los diez primeros lugares en la Oficina de Patentes Europea que registran en copropiedad con empresas europeas, lo que implica intensos procesos de colaboración (Giuliani, Martinelli y Rabellotti, 2016). En el caso de México, el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), que era la institución líder en patentamiento del país, ha ido perdiendo su posición en buena medida debido a la desestructuración de Pemex y a la disminución del financiamiento gubernamental y la central del instituto como productor de conocimiento (Aboites y Díaz, 2017).

Recientemente se han documentado los programas que Brasil impulsó para resolver la epidemia de VIH, que creció exponencialmente a principios de los noventa. Dado el compromiso del gobierno de proveer de antiretrovirales gratuitos a la población, el alto costo que implicaba la compra de los mismos a las empresas farmacéuticas multinacionales y su escaso interés por bajar los precios, se tomó una decisión alternativa. La necesidad de acceso a medicamento barato definida por la política de acceso universal a la salud del gobierno brasileño impulsó que confluyeran medidas específicas de política industrial, política de la salud y PCTeI para resolver el problema. El gobierno tuvo que usar la cláusula denominada licencia obligatoria en los tratados de apertura comercial para apropiarse de las patentes de las multinacionales (MNC). Adicionalmente, logró que estas empresas entrenaran a pequeñas empresas brasileñas con el apoyo de los institutos públicos para generar capacidades de manufactura (Texeira, Vitória y Barcarolo, 2003;

inversión en educación superior, así como incrementar la producción científica y en particular las colaboraciones internacionales (Unesco, 2015, p. 65).

Greco y Simao, 2007). Las capacidades de I+D se desarrollaron al largo del siglo XX y fueron fundamentales para generar capacidades propias de manufactura. El caso ejemplifica el uso de políticas verticales y horizontales para resolver un problema fundamental para la salud pública del país.

Canadá es otro país que permite ejemplificar algunos programas específicos que han tenido un impacto en la CTeI. Uno de ellos es el Programa de Asistencia de Investigación para la Industria (IRAP, por sus siglas en inglés), el cual provee de servicios de innovación y financiamiento a las empresas para el desarrollo de productos, funciona dentro del Consejo Nacional de Investigación de Canadá (NRC, por sus siglas en inglés) y fue fundado en la década de los cincuenta para apoyar a las pequeñas y medianas empresas. Es un programa permanente que se ha ajustado y enfocado de acuerdo a las necesidades específicas del desarrollo económico e industrial del país, pero no depende de cambios en el gobierno federal o estatal ni de los directivos del Consejo. Se ha concentrado en la construcción de capacidades técnicas y profesionales que apoyan el trabajo con las empresas. Recientemente, el NRC se reestructuró para convertirse en una organización de investigación y desarrollo tecnológico bajo la dirección del Ministerio de Innovación, Ciencia y Desarrollo Económico de Canadá creado en 2015 con la función central de promover la innovación, la inversión y la participación de Canadá en el comercio global.[92] Canadá tuvo en 2018 la novena posición en la lista de competitividad global, aun cuando su gasto en I+D fue mucho más bajo que otras economías desarrolladas. En 2016 invirtió 1.67% de su PIB en I+D, que lo hace un caso interesante de desarrollo particularmente tratándose de una economía todavía muy centrada en el comercio de recursos naturales.

El desarrollo de las tecnologías en celdas de combustibles es otro caso interesante que Canadá ha promovido por más de tres décadas con programas públicos diversos en los diferentes niveles de gobierno. Los resultados fueron buenos porque posicionaron al país con un liderazgo importante a nivel mundial, con el cuarto lugar en las patentes producidas después de Estados Unidos, Japón y Alemania entre 1975 y 2015 y con un clúster y

[92] Véase www.canada.ca/en/innovation-science-economic-development.html, https://www.nrc-cnrc.gc.ca/eng/irap/about/index.html y https://en.wikipedia.org/wiki/National_Research_Council_%28Canada%29

empresas pymes con capacidades de investigación principalmente. La empresa eje del clúster decidió transferir su división de negocios a Daimler Chrysler por la enorme inversión que se requería todavía para llevar las nuevas tecnologías al mercado. Los programas gubernamentales en la década de los ochenta iniciaron con apoyos económicos del gobierno federal para la creación de empresas de investigación en celdas de combustible. A lo largo de los años, los apoyos incluyeron también –en menor medida– los del gobierno provincial y municipal. Se construyó una infraestructura importante y un clúster con empresas diversas. Si bien es cierto que no se alcanzó el desempeño esperado, se construyeron capacidades tecnológicas y de innovación relevantes en buena medida a través de los apoyos económicos, de infraestructura y de I+D generados por el gobierno federal en al menos tres décadas (Díaz, Wixted y Holbrook, 2018).

En México, uno de los casos de diseño e implementación de política pública considerados exitosos es el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (Prosoft), que se impulso fuertemente entre 2001 y 2012, y a partir de 2013 de manera menos central. En el caso de Jalisco, el Prosoft se articuló con el programa dirigido a impulsar las tecnologías de información, microelectrónica y multimedia (Timemu). Este programa federal clasificado como una política de desarrollo productivo, en el caso de Jalisco se asoció a la PCTeI a través de la innovación y el apoyo a emprendedores. Entre los principales factores asociados a la implementación exitosa de la política en el estado se encuentran la continuidad del programa en al menos dos administraciones federales, el enfoque de abajo hacia arriba (*bottom up policies*) con el que se construye la política en Jalisco que permite articular esfuerzos de actores locales y aprovechar los beneficios de la política federal, el aprendizaje de experiencias internacionales, la articulación de liderazgos del sector público y privado que permitió generar amplios consensos entre los diversos actores involucrados, el diseño de la política como resultado de la concertación entre empresa, gobierno y universidad, la generación de espacios de cooperación y competencia entre las empresas y, finalmente, la integración de la estrategia local- estatal con la federal. A nivel federal el éxito del programa se asocia a factores como la evolución del programa que se va adaptando a la evolución de la industria, se centra en los resultados y no en la asignación de recursos, la continuidad del grupo a cargo del Prosoft, financiamiento internacional para asegurar

la continuidad, sector público interesado en desarrollar la industria y empresas dispuestas a asumir riesgos, integración de una buena gobernanza plural y participativa, mecanismos de diálogo sistemáticos, transparencia, sistema ágil y no burocrático, además de la convergencia de lo nacional con lo local (en el caso de Jalisco). Los factores limitantes identificados son principalmente los cambios del programa en la estructura de la Secretaría de Economía asociados a los cambios del gobierno en la concepción de la política industrial y la inestabilidad presupuestal (Dutrénit, Moreno, Vera-Cruz y Torres, 2018). El análisis de estos casos permite identificar elementos de éxito y de fracaso en el diseño e implementación de la PCTeI.

En 2011, se llevó a cabo un programa para consolidar redes de cooperación tecnológica en sectores económicos prioritarios en el Estado de México con el propósito de desarrollar su sistema de innovación local. Este programa estuvo financiado por el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del estado, el Conacyt y el Banco Interamericano de Desarrollo. Las evaluaciones realizadas para este programa fueron sumamente positivas rescatando particularmente la inversión de las pymes en proyectos tecnológicos y la importancia de su experiencia previa en procesos de innovación y su capacidad de aprendizaje (Solleiro, Gaona y Castañón, 2014). Sin embargo, en estudios posteriores el Estado de México figura, al igual que Jalisco, en un nivel medio en relación con sus capacidades innovativas (Valdez y León, 2015), por lo que no se puede concluir necesariamente ni el éxito del modelo ni de sus virtudes para implementarlo a nivel nacional.

Otros estudios evalúan, por ejemplo, el impacto de las políticas públicas, las PCTeI y los incentivos derivados de ellas para fortalecer la innovación en la biotecnología agrícola-alimentaria en el país. La conclusión a la que llegan es que a pesar de que tanto los organismos internacionales como las políticas públicas federales reconocen la relevancia de la biotecnología agrícola-alimentaria, no existen los incentivos necesarios para impulsarla. Tanto el marco institucional regulatorio como la dinámica del mercado inhiben el desarrollo, creación y consolidación de empresas innovadoras en el ramo. Uno de los problemas identificados es que a pesar de contar con mayor capacidad científica (número de investigadores de alto nivel, centros de investigación, programas de posgrado, etc.) existen escasos incentivos para que el desarrollo tecnológico incida en la competitividad de las empresas del sector (Amaro y Villavicencio, 2015). Señalan los autores que a

pesar de la existencia de la PCTeI se "requiere de un esfuerzo mayor de política pública y que no sólo es necesario contar con esos mecanismos, sino que, además, es necesario considerar la calidad, aplicación y monitoreo de los mismos, de manera que haya coherencia y coordinación" (p. 39).

Los estudios especializados que abonan al diseño de PCTeI provienen de diversos campos: 1) los estudios sociales de la ciencia y la tecnología cuyo origen se remonta al trabajo de Merton en sociología de la ciencia. En esta área se encuentran en la actualidad al menos tres subcampos, que alimentan directa o indirectamente el diseño y las PCTeI a través del peso que sus instituciones tienen en el campo y por la cercanía con los organismos internacionales que establecen directrices; 2) los estudios sobre innovación más asociados a la economía evolutiva y con un fuerte vínculo con uno de los subcampos anteriores (indicadores de ciencia y tecnología); y 3) los estudios sobre PCTeI.

En el ámbito de la innovación una de las tendencias actuales ha sido la incorporación de la innovación social, que ha tenido una amplia y amigable recepción en el ámbito del diseño de políticas y la gobernanza, aun cuando tiene serios problemas conceptuales. Lo cierto es que se trata de un campo reciente, emergente en los estudios de innovación y con una fuerte orientación hacia la resolución de los problemas a nivel local. Asimismo, parte de la participación ciudadana y el compromiso de organizaciones sociales frente al liderazgo tradicional del sector empresarial en la innovación (Van der Have y Rubalcaba, 2016).

Los estudiosos de la innovación a nivel mundial partieron de la premisa de que a mayor innovación, mayor crecimiento económico y por lo tanto menor desigualdad al haber una mejor distribución de la riqueza. Sin embargo, esta premisa no se ha cumplido, puesto que la innovación se sigue concentrado en pocos países líderes y los beneficios de la misma no llegan a los países pobres y a los de ingreso medio (Lundvall, Fagerberg, Martin y Andersen, 2013). Por otro lado, los evaluadores internacionales proponen cambiar la evaluación por citas *a posteriori* o de impacto de la investigación, por una selección inicial de proyectos a partir del valor social que puedan generar (Wallace y Rafols, 2015).

Los estudios de ciencia y tecnología también han generado un cúmulo interesante de propuestas con diversos subgrupos y temáticas de estudios. Uno de los que ha cobrado mayor relevancia ha sido el de los

cuantitativos que parten del uso generalizado de indicadores de ciencia y tecnología y que se han acercado más al diseño de políticas. El área de estudios de la tecnología, además del ámbito de la gobernanza, ha incorporado el problema del poder. El grupo emblemático se centra en el estudio a profundidad (desde la sociología, la antropología y la historia de la ciencia) de la construcción del conocimiento y las comunidades desde una perspectiva cualitativa. El subcampo que aborda los indicadores de ciencia es mucho más cercano al de los estudios de la innovación por el uso de los indicadores científicos para el diseño de política (Martin, Nightingale, y Yegros-Yegros, 2012). Lo cierto es que una mayor integración favorecería también un mejor diseño en la PCTeI.

Brown (2015) por su parte describe cinco concepciones típicas ideales en los estudios de políticas de ciencia y tecnología. El autor señala cómo estas concepciones están orientadas a diferentes fines como la crítica normativa, la descripción empírica y lo que denomina democracia. Señala también que la política de ciencia y tecnología se aborda mejor a través de conceptos y métodos que promuevan el diálogo entre actores y analistas. Asimismo, es deseable poner en la mesa de diálogo las diferentes concepciones de dicha política, tanto las conceptuales como la investigación empírica.

Otro de los campos asociados al análisis de las políticas de ciencia y tecnología son los estudios de la innovación y política científica. Martin (2012) señala que se desarrolló a partir de los años cincuenta y confluyeron diferentes disciplinas. A mediados de los ochenta, los estudios de política científica adoptaron la perspectiva de la economía evolutiva teniendo como centro un modelo interactivo del proceso de innovación. Se incorporaron también la perspectiva de los sistemas nacionales de innovación y la teoría de recursos y capacidades. En los sesenta el paradigma se centró en la política científica, entre las décadas de los setenta y ochenta en alguna combinación entre ciencia, tecnología e innovación, y a partir de los noventa en política de innovación que incluía algunos aspectos de la ciencia y la tecnología. En este campo se fueron consolidando las mediciones de la tecnología y la innovación, y las patentes se convirtieron en un indicador importante de actividad inventiva (Vasen, 2016).

Las políticas convencionales de CTeI ponen al crecimiento económico y la competitividad como uno de sus ejes centrales. Vasen (2016) analiza el surgimiento de nuevos marcos conceptuales que ponen en el centro

de las PCTeI los grandes problemas sociales. El autor identifica el interés por lo que llama grandes desafíos, la investigación y la innovación centrada en tecnologías emergentes y la innovación para la inclusión social. Plantea que no existe un marco de abordaje coherente y estructurado, pero estas políticas poscompetitivas de CTeI ponen en el tintero la falta de impacto que han tenido hasta ahora las PCTeI, aun en el ámbito económico.

Este apartado permite identificar que aun cuando la tendencia central en las PCTeI se ha orientado hacia la innovación, ahora están emergiendo de manera muy sólida propuestas específicas para los países en desarrollo, donde el eje de las mismas es su impacto social. Los casos también permiten identificar aspectos y factores esenciales para el funcionamiento de la PCTeI en diferentes países y/ o sectores. Algunos de ellos son la continuidad de las políticas, el diálogo y participación amplia de los actores locales, de integración intersectorial en la construcción de los objetivos y el compromiso de los diferentes ministerios o secretarías, entre los más sobresalientes.

Programas, políticas e incentivos para la CTeI

La CTeI en el periodo actual (2013-2018) estuvo a nivel federal centrada en la innovación asociada a la competitividad y el emprendurismo. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) establece como meta 3 lograr una educación de calidad, y para ello el eje es el desarrollo de la CTeI. En consonancia con esta meta, el Peciti 2014-2018 establece –a diferencia del PND– al desarrollo de la CTeI como pilares para el progreso económico y social sostenible. Una primera divergencia en la orientación es que en el PND la CTeI se asocia al ámbito educativo, mientras que en el Peciti se articula con el desarrollo económico y social. De esta manera, su plantamiento central parte del objetivo 3.5: hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible. Este objetivo se divide en cinco estrategias que plantean, entre otras cosas, incrementar la inversión nacional en I+D hasta llegar a 1% del PIB. La estrategia 3.5.3 tiene una clara orientación a resolver las prioridades regionales estatales en el país, impulsar el desarrollo de las vocaciones y capacidades científicas, tecnológicas y de innovación locales, para fortalecer el desarrollo regional sustentable e incluyente (véase tabla 2.47).

En el periodo se elaboraron agendas de innovación estatales que establecen las prioridades en cada una de las entidades del país. La Agenda de Innovación Jalisco (AIJ) 2015 está elaborada a partir de la coordinación del Conacyt, la SICYT y la coordinación operativa de Indra Business Consulting. En la elaboración de la agenda participaron además cincuenta y cuatro instituciones del estado: universidades, empresas y centros de investigación, entre otros. La AIJ está orientada a fortalecer el crecimiento de sectores productivos con base en el desarrollo de sus ventajas competitivas. Se retoman dos ejes del Peciti: el fortalecimiento regional y la vinculación del sector productivo y el académico. Los cuatro ejes planteados en la agenda son la especialización inteligente, la cuádruple hélice (que incluye también a la sociedad civil), la coordinación entre instituciones federales y estatales y el impacto en áreas seleccionadas. El componente vertical está centrado en negocios específicos y el componente horizontal en líneas de actuación. Las áreas de especialización o sectores estratégicos que se derivan de la AIJ son las siguientes: 1) agropecuaria e industria alimentaria, 2) salud e industria farmacéutica, 3) TIC e industrias creativas y 4) biotecnología como área transversal. Identifica como retos fundamentales la baja aportación pública en CTeI, la debilidad de los centros privados de I+D adscritos a empresas, la escasa representación en el estado de centros del Conacyt, la escasa inversión del sector productivo en I I+D, la concentración de fondos en las TIC (Conacyt, 2015, p. 38).

En la tabla 2.47 se señalan también los principales componentes de la PCTeI a nivel estatal. El Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2013-2030 plantea como una de sus dimensiones centrales lograr una economía próspera e incluyente. El objetivo siete de esta dimensión es precisamente la innovación, ciencia y tecnología, que da lugar al Programa Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología. Este plan señala que la CTeI del estado no ha tenido el impacto necesario en la competitividad empresarial por la deficiencia de los procesos regulativos, el escaso desarrollo tecnológico e innovación y la falta de articulación entre la empresa y la academia. A partir del diagnóstico, el PED Jalisco establece dos grandes áreas de oportunidad: el alto dinamismo de las empresas exportadoras y el potencial de innovación de la academia en los clústeres de alto dinamismo. Este programa establece dos proyectos estratégicos estatales: el Centro México en Innovación y Diseño (Mind) y la Ciudad Creativa

Digital (CCD). El primero se define como un ecosistema de innovación y desarrollo para impulsar la competitividad global de las empresas, y el segundo está orientado al desarrollo de un modelo de ciudad inteligente (*smart city*) a partir de la promoción del internet de las cosas y los macrodatos, así como en generar las condiciones para impulsar la industria multimedia a través de capital semilla.

El Programa Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología de Jalisco en articulación con el PED de Jalisco, el Peciti y el PND identifica tres grandes problemas: la falta de vinculación estratégica entre la academia y el sector productivo, la escasa cultura empresarial que impulsen la innovación y la competitividad y la enorme brecha digital. De estos problemas se derivan tres subprogramas que integran las estrategias del sector: vinculación estratégica entre sector académico y económico,[93] emprendimiento innovador y brecha digital.

Tabla 2.47. Política de CTeI federal y estatal (2013-2018)

Nivel federal	Nivel estatal
PND 2013-2018 Meta 3: México con educación de calidad y desarrollo de la CTeI.	PED 2013-2030 Dimensión económica próspera e incluyente.
Peciti 2014-2018 Desarrollo de la CTeI como pilares para el progreso económico y social sostenible.	Programa Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología.
Agenda de innovación Jalisco 2015 Federal (Conacyt)-estatal (Gobierno del Estado).	Estudio para la Implementación de las agendas regionales de innovación 2017 (Cesjal).

Fuente: Elaboración propia.

[93] Llama la atención que entre los integrantes del subcomité sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología para la elaboración del programa sectorial de Jalisco, si bien están algunos actores que representan a la academia como el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav), el Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco (Ciatej) o el Instituto Tecnológico de Zapopan, no se incorpora a las universidades del Estado, particularmente a la UdeG que es la que tiene el mayor número de investigadores mejor habilitados y con mayores oportunidades de generar vinculaciones específicas.

En un nivel más operativo se elaboró el *Estudio con recomendación de política pública para la implementación de agendas regionales de innovación y desarrollo tecnológico de Jalisco desde la educación superior* por diversas instituciones y coordinadas por el Cesjal. En estas agendas sobresalen dos problemas que enfatizan también aquellos identificados en los diagnósticos del PED y el Programa Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología de Jalisco. Además de la escasa vinculación académica con el sector empresarial, existe una oferta de investigadores especializados y de egresados (de educación y posgrado) desarticulada de las necesidades y vocaciones regionales del estado de Jalisco (Cesjal, 2017).

En la tabla 2.48 se describe el enfoque, los sectores industriales estratégicos, los recursos económicos y algunos logros significativos de la política estatal en CTeI en el periodo que va de 2001 a 2018. Se puede observar que ha habido una línea de continuidad concentrada particularmente en la articulación de la innovación y la competitividad asociada al desarrollo económico. En el último periodo (2013 a 2018) se incorporó la innovación social, pero todavía con una fuerte orientación hacia el desarrollo de empresas.

Tabla 2.48. Enfoque de la PCTeI en Jalisco

Periodo	Enfoque	Sectores industriales estratégicos	Fuente de recursos económicos	Logros
2001-2007	Sistema de ciencia y tecnología.	Tecnologías de información, microelectrónica y multimedia.	Federal y estatal.	Infraestructura y programas de apoyo al sector.
2007-2012	Sistema de innovación Jalisco.	Tecnologías de información, microelectrónica y multimedia.	Federal y estatal.	Infraestructura y desarrollo de empresas de *software*: certificación, capacitación, etcétera.
2013-2018	Emprendimiento e innovación económica y social.	Agropecuario e industria alimenticia, salud e industria farmacéutica, TIC e industrias creativas y biotecnología de manera transversal.	Federal, estatal y fondeo de recursos.	Avances en la generación del condiciones en el entorno para innovación: cultura, recursos, incubadoras, etcétera.

Fuente: Elaboración propia con base en los programas de CTeI y entrevistas realizadas.

En el periodo de 2001 a 2012, el Coecytjal[94] fue el encargado del diseño de la PCTeI como parte de la Secretaría de Desarrollo Económico. El trabajo del Coecytjal se reconoció a nivel nacional, así como su capacidad de liderazgo y para gestionar fondos federales. Las políticas diseñadas en el periodo 2001-2012 se hicieron a partir de diagnósticos extensos con la participación de diferentes sectores industriales. Se iniciaron procesos de diálogo impulsando la vinculación gobierno, industria y universidad. El Instituto Jalisciense de Tecnologías de la Información (Ijalti) se convirtió en el ejecutor del Coecytjal, con la misión de concretar la perspectiva de la triple hélice para la innovación en el estado. "Se encargó de la infraestructura para el desarrollo del sector" y posteriormente del acompañamiento de las empresas de *software* (EIC1, 07.08.18). En 2013 se conformó la SICYT del estado de Jalisco, la primera en el país, y el Coecytjal pasó a formar parte de ella.

El objetivo de la SICYT es "crear las condiciones propicias para impulsar, coordinar y coadyuvar al desarrollo regional a través de la innovación y el desarrollo educativo, científico y tecnológico del estado".[95] El Coecytjal se convirtió en la parte operativa de la gestión de los fondos de apoyo, en particular del proceso de asignación de recursos, mientras que la SICYT asumió la responsabilidad de diseñar la PCTeI. Al inicio de la integración hubo un debilitamiento del consejo y

> una duplicación de funciones porque se deben mantener las estructuras, sin embargo, esto se ha ido ajustando [...] El Coecytjal es una estructura más flexible para la operación de los fondos, tienen un fideicomiso para la gestión de fondos que trasciende años fiscales, se mantiene la autonomía para la generación de resultados. La integración requirió un proceso de aprendizaje, de mayor engranaje a nivel institucional, tener una estructura mejor definida en funciones. Uno de los problemas es que existe un jurídico en el consejo y otro en la SICYT, lo que implica que se adelgaza el de Coecytjal y hay retrasos en la firma de fondos porque se tiene un personal mínimo (EIC2, 15.06.18).

[94] El Coecytjal se creó en el año 2000 como el organismo encargado de diseñar e implementar la política de PCTeI en el estado y como mandato de la Ley Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco. En este periodo, el Coecytjal impulsó la Red Nacional de Centros de Ciencia y Tecnología (Rednacecyt) con el propósito de consolidar la federalización de las actividades. Sin embargo, en la actualidad esta red ya no ocupa un lugar relevante entre los actores de CTeI del país.

[95] Véase https://www.jalisco.gob.mx/gobierno/dependencias/sict

Este ajuste operativo generó un debilitamiento de la participación de Jalisco en los Fondos Mixtos (Fomix), que es uno de los efectos más claros. Además, en una organización que debe operar con mucha rapidez los procesos de ajuste generan menor eficiencia y mayor rigidez. Hoy en día, la SICYT también agrupa actividades de educación cuando el centro de la PCTeI ha sido el desarrollo económico a partir de la innovación. El Ijalti dejó de ser el ejecutor del Coecytjal y tuvo también una transformación importante, se diluyó su relación con el consejo y se promovió su sostenibilidad económica e independencia a través de la venta de proyectos. "Se convierte en clúster manager, ahora está más cerca de las empresas" (EIC1, 07.08.18).

Los programas de CTeI en Jalisco han tenido cierta continuidad en los objetivos que se han enfocado de manera central en el desarrollo tecnológico y la innovación. En general hay una coincidencia en los diagnósticos y los problemas identificados a nivel federal y estatal y también en los sectores estratégicos para el estado. Los cambios sexenales tienen un impacto negativo en la consecución de objetivos y en las metas planteadas, así como los cambios en la estructura organizativa. Un reto importante será lograr la permanencia de los programas a pesar de los cambios sexenales, ya que la generación de beneficios económicos y sociales podrá verse concretada en el mediano y largo plazo.

El desempeño de México en CTeI

La economía del conocimiento y la globalización del capital ponen en el centro la producción científica, el desarrollo tecnológico y la innovación como generadores de riqueza y crecimiento económico. En las últimas décadas diversos estudios han dado cuenta de la asociación entre competitividad e innovación, pero también de la centralización de estas capacidades en unos cuantos países. En México el desarrollo científico y tecnológico se ha impulsado desde la política pública de manera explícita por lo menos desde la década de los setenta. En el primer plan desarrollado entre 1970 y 1976 se establecía como una prioridad que el gasto en ciencia y tecnología llegase a 1% del PIB. Este objetivo se ha retomado a lo largo de diferentes sexenios y hasta ahora no se ha concretado. A pesar de no contar con capacidades sólidas en CTeI, México es la quinceava economía del mundo. En

2017, las tres primeras economías fueron Estados Unidos, China y Japón; llama la atención Brasil con la posición nueve y Canadá con la diez.[96]

A pesar de ser la quinceava economía del mundo, la contribución de México en CTeI es muy escasa, tanto en la parte científica como en la relativa a la competitividad a partir del desarrollo científico y la innovación. En 2000, de acuerdo a datos del Foro Económico Mundial, el país tenía la posición cuarenta y dos en la lista de competitividad mundial, aun cuando en 2012 había logrado tener el lugar treinta y siete. En 2018 tuvo el lugar cuarenta y nueve, lo cual evidencia que en estos dieciocho años no ha podido recuperar el nivel que tenía a inicios de la década pasada. La relevancia de la lista mundial de competitividad reside en la evaluación sistemática de la contribución del país en educación, ciencia y tecnología, así como en las condiciones institucionales para que prosperen los negocios. El indicador incluye también el análisis de la infraestructura (universidades, centros de investigación y laboratorios), los actores (universidad, empresa, gobierno y sociedad) y la disposición de recursos humanos y materiales. El supuesto parte de que estos elementos y la articulación de los actores tienen un efecto positivo en la competitividad de los países. En este marco, los resultados para el caso de México son desalentadores.

El ingreso per cápita en el país se ha incrementado de 13 307 dólares en 2007 a 16 832 dólares en 2016, de acuerdo con cifras del Banco Mundial. En este periodo, Chile sobresalió de los países latinoamericanos con 22 706 dólares y Argentina con 18 489 para el último año. Aun cuando son países de ingreso medio alto, la distancia de los países de ingresos altos es muy grande, particularmente en el caso de México. Para 2016, Corea del Sur presentó ingresos de casi treinta y cinco mil dólares y Noruega de sesenta y cuatro mil. El ingreso per cápita permite evaluar indirectamente el crecimiento del país a partir de su mayor o menor competitividad, por ejemplo.

Algunos de los diagnósticos identificados en el área de CTeI analizan a México como parte de las economías en desarrollo, particularmente aquellas de América Latina y el Caribe. Los diagnósticos se enfocan en establecer escenarios a partir de la evaluación puntual de los avances. Se identifican en la última década los relativos al avance de la ciencia, y los

[96] Véase https://www.weforum.org/es/agenda/2017/03/las-10-mayores-economias-del-mundo-en-2017/

centrados en la tecnología e innovación asociados principalmente al desarrollo empresarial.

En el Informe de la Unesco sobre la Ciencia 2030, uno de los indicadores que reflejan con mayor precisión la posición de México en el mundo en el desarrollo científico es la inversión pública en I+D en relación con el número de investigadores para el periodo 2010-2011. México aparece por arriba de Kuwait, Colombia y Kazajistán en la inversión financiera, y sólo por arriba de Colombia y Kuwait en el número de investigadores (Unesco, 2015). Uruguay, Brasil, Costa Rica, Argentina y por supuesto países como China, Turquía y Eslovaquia se encuentran también muy por arriba. El análisis tiene que partir entonces del hecho de que México, aun cuando ha hecho esfuerzos sistemáticos por incrementar por lo menos el recurso humano calificado dedicado a actividades científicas y tecnológicas, se encuentra muy por debajo de países similares.

La situación es similar en otros indicadores: la participación global de investigadores mexicanos es de 0.6% y la de Brasil, para el mismo año (2011), fue de 2%. En la participación mundial de publicaciones México tuvo 0.9% en 2014, y en relación con las patentes como indicador de capacidades de innovación México participó en el mundo con 0.1% de las patentes otorgadas en la USPTO, que es la oficina que congrega el mayor número de patentes del mundo (Unesco, 2015). La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) posiciona a México en el lugar sesenta y seis de ciento cuarenta y tres naciones en el Índice Mundial de Innovación. En la evaluación de 2017 se posicionó en el lugar cincuenta y ocho (Dutta, Lanvin y Wunsch-Vincent, 2017), lo que representa un incremento importante pero muy pobre para figurar como un polo interesante de desarrollo a nivel mundial.

En relación con el gasto en investigación y desarrollo experimental (GIDE) como porcentaje del PIB, México sigue sin traspasar la barrera de 0.5%. En el caso de Latinoamérica, países como Argentina y Brasil destinan mayores recursos. En el periodo analizado, el primero está por arriba de 0.5% y el segundo llega a poco más de 1%. Esto se refleja en la posición de Brasil en la producción de artículos, de patentes y en el número de investigadores. En otras latitudes, China superó la barrera de 2% en 2015 y a principios de los noventa se encontraba por abajo de 1%. Corea del Sur es otro caso emblemático que ha movido su financiamiento de menos de 2% también a

principios de los noventa hasta llegar a 4.2% en 2015 (Conacyt, 2016). La reflexión que se deriva es que México requiere más gasto en I+D, sin embargo, una mayor inversión sin claridad de los ejes centrales de la misma, sin dirección, sin mecanismos para asegurar su impacto y sobre todo sin planes y programas de largo plazo puede no conducir a los resultados deseados.

La producción de conocimiento codificado en patentes es un indicador muy relevante principalmente de actividad inventiva, pero también refleja capacidades de innovación y producción científica. En el periodo comprendido entre 2005 y 2014, México incrementó el número de solicitudes de 14 435 en 2005 a 16 135 en 2014. En el mismo periodo, Brasil creció casi el doble pasando de 18 498 a 30 342. En el caso de Corea del Sur los números están muy por arriba y pasa de 160 921 a 210 292 (Conacyt, 2016). Ahora, hay que considerar también que en promedio sólo una tercera parte de las solicitudes es otorgada, lo que representa una mayor debilidad para México.

Estudios recientes muestran que Brasil ha logrado un liderazgo relevante en su capacidad innovativa y dos de sus principales empresas (Petrobras y Natura Cosmetics) aparecen en la lista de las diez empresas que más patentan en colaboración con empresas europeas en la Oficina Europea de Patentes y evidencian la globalización de firmas de países emergentes (Giuliani, Martinelli y Rabellotti, 2016; Montobbio, Primi y Sterzi, 2015). El caso de México es bastante diferente. En las últimas décadas, el IMP era la institución con mayor número de patentes en México. En los años recientes se ha resquebrajado esta capacidad porque se dejó de promover la creación de capacidades de innovación para Pemex (Aboites y Díaz, 2012).

En el ámbito de la producción de conocimiento codificado en patentes, otro indicador relevante es la tasa de dependencia. La tasa de dependencia muestra la producción de conocimiento codificado en patentes de mexicanos en relación con los extranjeros en México, y señala en qué medida el país depende de las invenciones desarrolladas fuera del mismo. Es la relación entre las patentes solicitadas por no residentes respecto a las solicitudes de residentes. En este indicador, México ciertamente ha reducido la dependencia de 23.9 en 2005 a 11.9 en 2014, pero sigue muy por arriba de Brasil, Argentina e incluso Chile (Conacyt, 2016).

La posición de México en CTeI y los principales indicadores de crecimiento y competitividad evidencian que el país no tiene fortalezas en este terreno. Tales debilidades pueden estar asociadas a la baja competitividad

e ingresos del país a nivel mundial. La organización industrial mexicana se caracteriza por competir en sectores de bajo valor agregado y de escasa tecnología, y es, aun considerando la industria maquiladora de exportación, un país dependiente tecnológicamente. En este contexto de escasos recursos públicos y privados para la CTeI, de insuficientes recursos humanos, infraestructura, publicaciones, patentes, y problemas más complejos, el desarrollo de los estados enfrenta condiciones difíciles para consolidar la CTeI.

La CTeI en Jalisco

La comprensión del avance de Jalisco en el desarrollo científico y tecnológico y en la generación de innovaciones requiere observarse en relación con el desempeño mexicano de la CTeI. Asimismo, la CTeI se contempla también en la política federal y estatal como un mecanismo para fortalecer la economía nacional y el desarrollo social, incluyendo la educación. Los indicadores generales no muestran tampoco un desempeño sólido en estas áreas a pesar del crecimiento en algunos de estos indicadores. La CTeI no muestra una consolidación sistemática por sí misma y no hay por consecuencia un crecimiento importante en la competitividad, la educación y el desarrollo social.

La AIJ describe en su diagnóstico que el estado tiene la posición catorce en el PIB per cápita, lo que lo ubica por debajo de la media nacional. Además, presenta la quinceava mayor tasa de desempleo del país, niveles de inversión extranjera directa (IED) en decrecimiento y un incremento del PIB por debajo de la media nacional. Asimismo, se señala que los clústeres cuentan con pocos servicios y/o escasas actividades orientadas a la innovación. El diagnóstico concluye señalando que algunas cadenas de proveeduría cuentan con pocas empresas tractoras de capital nacional (Conacyt, 2015, p. 37).

Otros estudios muestran que desde 1999 y hasta 2014 la microempresa jalisciense es la que mayor número de empleos genera en el estado, seguida de las grandes empresas. En general, la mayoría de ellas se dedican al comercio (68.82%). En el caso de las mipymes para 2016, 66.65% se dedicaban al comercio y sólo 7.25% a la industria. Por otro lado, los sectores empresariales de exportación en el estado son en orden de importancia la industria electrónica con 43%, la de bienes de capital con 22.9%,

la industria de autopartes que destina con 27.5%, la industria del tequila con 21.5% y las empresas de *software* con 19.6%. En la industria electrónica, aunque las mayores exportadoras son las empresas grandes (57.1%), hay una presencia importante de las microempresas con una participación de 42.9%. El estudio muestra un desempeño económico negativo de las pymes en Jalisco y en México, aunque un poco por arriba del promedio nacional (Fong, Alarcón, Ocampo y Bautis, 2017).

Las pymes pueden evolucionar para consolidar su participación en la economía estatal y nacional. Sin embargo, los especialistas señalan todavía que su desintegración de la cadena de valor es una parte fundamental del problema. Además, estados como Jalisco que han concentrado su desarrollo económico en empresas transnacionales se caracterizan también por un empleo y salario de bajo nivel (Carrillo, 2012). Este fenómeno está asociado a la empresa maquiladora, y la electrónica tiene una fuerte presencia en el estado.

El ámbito económico no es el único en donde se puede evidenciar el escaso impacto del desarrollo científico y tecnológico. La educación, el bienestar social y la disminución de la desigualdad son áreas específicas donde la CTeI puede generar beneficios concretos. En el ámbito educativo Jalisco sigue manteniendo rezagos importantes a pesar de los avances. De acuerdo con datos de la SEP, Jalisco tenía un promedio de años de estudio para 2005 de 8.3, mientras que para 2014 era de 9.6, apenas arriba del promedio nacional, pero por debajo de la Ciudad de México, Nuevo León y el Estado de México. En el ámbito laboral, el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria era para 2005 de 27.1% y disminuyó a 23.7% en 2017. Sin embargo, Jalisco se posicionó en el sexto lugar en el índice de Gini en 2016, después de Tlaxcala, Estado de México, Durango, Aguascalientes y Coahuila, lo que evidencia también el camino a transitar para reducir la desigualdad en los ingresos.

La generación de beneficios económicos y sociales a partir de la CTeI es una tarea pendiente. Hay avances, pero siguen prevaleciendo la desigualdad, la inequidad, el desarrollo de grandes empresas con la precarización del trabajo y empleos de muy bajos salarios. Los problemas que enfrenta el estado son complejos y requieren una integración de políticas de diversos sectores, así como el compromiso de los diferentes actores para resolverlos.

El desarrollo científico en el estado

La creación y difusión científica es una actividad valiosa por sí misma, pero que además tiene derramas de conocimiento y beneficios importantes hacia otras áreas de la vida social y económica. El desarrollo científico en Jalisco ha estado acompañado de una consolidación importante de su infraestructura y sus recursos humanos principalmente. La entidad cuenta con universidades públicas y privadas de alto nivel distribuidas tanto en la ZMG como en las diversas regiones, así como centros de investigación, parques tecnológicos y grandes empresas multinacionales que, en muchos sentidos, han operado como polos de atracción. El papel de las cámaras empresariales también ha sido relevante en algunos sectores.

En términos generales hay un incremento de los indicadores científicos a lo largo de las últimas décadas: los investigadores miembros del SNI, el número de grupos de investigación consolidados, las publicaciones, el número de programas de posgrado en el PNPC, entre otros. Sin embargo, se observa también que aun cuando se ha incrementado, la inversión en ciencia y tecnología del estado es mínima. En 2001, cuando se inició un esfuerzo sistemático para fortalecer la CTeI, el gasto público estatal era de 0.004% como porcentaje del PIB estatal, para el 2015 era de 0.0670%, que representa un crecimiento importante pero insuficiente para las necesidades del estado (véase tabla 2.49).

Tabla 2.49. Gasto público estatal y gasto total estatal en CTeI como porcentaje del PIB estatal

Año	Gasto total estatal en CTeI (GTECTEI)	Gasto público estatal en CTeI (GPECTEI)
2001	0.07%	0.004%
2002	0.11%	0.007%
2003	0.07%	0.004%
2004	0.08%	0.005%
2005	0.12%	0.002%
2006	0.15%	0.011%
2007	0.18%	0.013%

Tabla 2.49. Gasto público estatal y gasto total estatal en CTeI como porcentaje del PIB estatal		
Año	Gasto total estatal en CTeI (GTECTEI)	Gasto público estatal en CTeI (GPECTEI)
2008	0.19%	0.032%
2009	0.31%	0.039%
2010	0.29%	0.044%
2011[1]	0.38%	0.039%

[1] Calculado con estimación del PIB estatal.

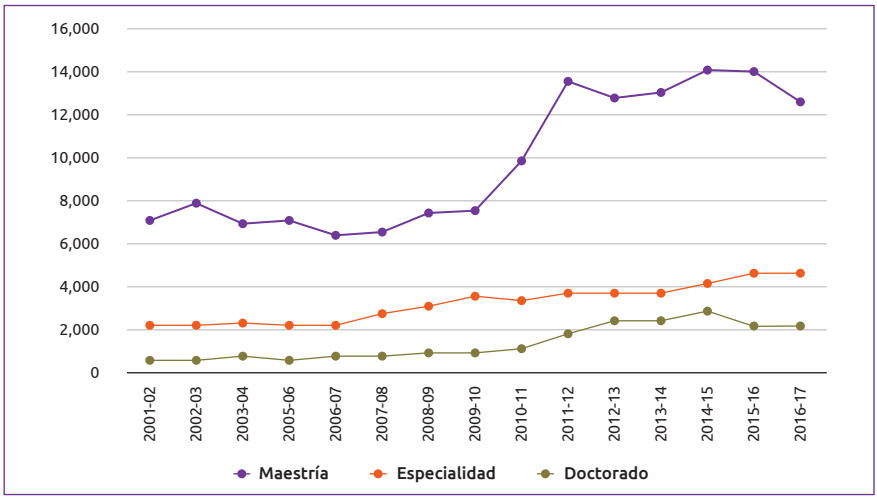
Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco (s.f. a).

La población escolar en grados superiores en Jalisco ha crecido en términos generales de manera sistemática desde el ciclo 2001-2002 hasta el ciclo 2016-2017. En el caso de las maestrías, en 2001-2002 se registraron 7 079 estudiantes, el punto más alto del periodo fue el ciclo 2011-2012 con 13 607 y un decrecimiento para 2016-2017 de casi mil estudiantes (12 747). En el caso de las especialidades hubo un crecimiento sistemático y pasaron en el mismo periodo de 2 094 estudiantes a 4 551. En el caso del doctorado, el registro inicial reportó 450 estudiantes, el punto más alto es el ciclo 2014-2015 con 2 769 y un leve decrecimiento para 2016-2017 con 2 144 estudiantes (véanse tabla 2.50 y gráfica 2.16). Sin embargo, y no se cuenta con datos para corroborarlo, la evidencia anecdótica revela los escasos espacios tanto en el sector educativo como en las empresas para los estudiantes, particularmente de doctorado. Una medida de impacto requerirá el seguimiento puntual de los posgraduados y su inserción en el mercado laboral.

Tabla 2.50. Población escolar en grados superiores en Jalisco			
Grado	Especialidad	Maestría	Doctorado
2001-2002	2 094	7 079	450
2002-2003	2 093	7 882	462
2003-2004	2 098	7 021	560
2005-2006	2 021	7 100	465
2006-2007	2 193	6 339	591

Tabla 2.50. Población escolar en grados superiores en Jalisco			
Grado	Especialidad	Maestría	Doctorado
2007-2008	2 672	6 428	562
2008-2009	3 080	7 361	713
2009-2010	3 494	7 547	720
2010-2011	3 340	9 859	963
2011-2012	3 569	13 607	1 793
2012-2013	3 511	12 880	2 365
2013-2014	3 677	13 169	2 311
2014-2015	4 032	14 091	2 769
2015-2016	4 590	14 151	2 184
2016-2017	4 551	12 747	2 144

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los anuarios estadísticos de la ANUIES.



Gráfica 2.16. Población escolar en grados superiores en Jalisco
Fuente: Elaboración propia con base en datos de los anuarios estadísticos de la ANUIES.

Parte de la población de los becarios del Conacyt disminuyeron de 2010 a 2017, a excepción de los registrados en especialidades. En el caso de las especialidades pasaron de 75 a 159, en el nivel de maestrías de 1

279 a 1 132, y los becarios de doctorado de 621 a 290. Este es el nivel que registra una mayor reducción, que se puede atribuir al recorte de recursos para el rubro en años recientes. Hay que señalar también que los becarios por área de conocimiento se concentraban en las ciencias sociales, humanidades y ciencias de la conducta con 25% en cada disciplina, lo que no corresponde con las necesidades presentadas por el Cesjal (2017) en las Agendas de Innovación Regional.

En cuanto a los académicos que pertenecen al SNI se identifica un crecimiento relevante en el estado, el cual está liderado por la UdeG. Los investigadores del SNI pasaron de 323 en 2001 a 1 286 en 2016, incremento que estaba sólo por abajo del número concentrado en la Ciudad de México y el Estado de México. Este crecimiento se explica también por políticas paralelas en el área de la educación con programas de la propia SEP, que apoyaron directamente el fortalecimiento de la planta académica en las universidades. Sin embargo, uno de los problemas identificados es la escasa participación que tienen los investigadores del SNI en la formación de pregrado y la formación de élites académicas que no sostienen el incremento de la calidad en las carreras universitarias que están a cargo principalmente de profesores por hora (Gil y Gómez, 2017).

Las áreas de conocimiento en que se integran los investigadores del SNI en Jalisco son en orden de importancia las siguientes: ciencias sociales (307), humanidades y ciencias de la conducta (299), medicina y ciencias de la salud (287) e ingenierías (184). Las áreas sociales y humanas abarcan 41% de los investigadores, mientras que áreas como biotecnología y agro sólo tienen 7% de los investigadores. Se presenta el mismo fenómeno que en los becarios, las necesidades y vocaciones regionales del estado están descubiertas en términos de recursos humanos de alto nivel que las acompañen, mientras que los pocos que hay se insertan principalmente en empresas transnacionales o en el peor de los casos se van a trabajar fuera del estado y del país.

Se ha documentado en otros estudios la integración de doctores a empresas transnacionales ubicadas en la ZMG, como Hewlett Packard, IBM y otras (Aboites y Díaz, 2018), ante las escasas posiciones en empresas mexicanas e incluso en universidades. Las distorsiones del mercado y la falta de plazas en las instituciones de educación superior se convierten en una barrera importante para que el personal formado pueda incorporarse al mercado de trabajo local, regional y estatal.

Aun cuando hay un evidente crecimiento y consolidación en el gasto en ciencia y tecnología, así como en el número de investigadores, de estudiantes de posgrado y de posgrados de alto nivel, Jalisco sigue padeciendo un rezago importante. Los beneficios generados por el incremento en los recursos económicos, humanos y de infraestructura no tienen todo el impacto esperado porque, entre otras cosas, no existen las condiciones de absorción de personal de alto nivel en las universidades, las empresas y el gobierno.

Desarrollo tecnológico e innovación en Jalisco

La modernización industrial en el país trajo también cambios importantes en las diversas áreas de actividad. La incorporación del desarrollo tecnológico y el impulso a la demanda por tecnología fueron elementos clave en las políticas de ciencia y tecnología de los noventa. A partir del año 2000 se incorporó la innovación para crear la CTeI en una visión sistémica, donde el papel preponderante se da a las empresas y su impacto en el desarrollo económico (Dutrénit y Natera, 2017). Jalisco se incorporó en esta perspectiva de la política pública desde el año 2000 y continúa con mucha centralidad hasta la política actual.

El desarrollo tecnológico y la innovación son las áreas más vinculadas al desarrollo económico y la competitividad, ya que se parte de la transformación y aplicación del conocimiento para la generación y mejoramiento de productos y procesos. Las patentes se analizan como indicadores de actividad inventiva, desarrollo tecnológico y capacidad innovativa. Otro indicador importante son los proyectos de investigación desarrollados por la industria. En este caso, los Fomix se convirtieron en la última década en un instrumento muy relevante para el apoyo a las empresas, al desarrollo tecnológico y a la investigación aplicada. Esta sección se divide en dos partes: en la primera se analizan algunos indicadores de desarrollo tecnológico como las patentes, los proyectos con la industria y el Fomix; en la segunda parte se describe brevemente el impacto de los programas en el sector de *software* y las nuevas empresas creadas bajo el programa de emprendimiento dirigido a startups. El análisis se realiza considerando la posición de Jalisco en los principales índices de competitividad en innovación a nivel nacional.

Desarrollo tecnológico

A partir de la promoción de lo que se llama una cultura de patentamiento, el Peciti 2014-2018 y algunos de los programas previos han instaurado mecanismos específicos que incentivan a empresas, universidades y centros de investigación a patentar. Sin embargo, estos programas no han logrado promover mecanismos para el licenciamiento, la transferencia de tecnología y la creación de empresas universitarias derivadas de las actividades inventivas. Ahora bien, otro de los problemas identificados es que el indicador usualmente utilizado es el número de solicitudes de patente que si bien muestran cierta capacidad inventiva, no representa acuciosamente el crecimiento en el número de empresas creadas a partir del desarrollo tecnológico.

A inicios de 2016 la SICYT difundía que Jalisco se había convertido en la capital de la innovación. Además del éxito alcanzado en la organización de eventos, talleres y programas de capacitación como "Campus Party, Epicentro Festival de Innovación, Startup Weekend World, Virtual Educa y el Congreso Internacional de Ciudades Inteligentes Smart Cities IEEE", entre otros, el secretario señalaba en el comunicado que la promoción de la propiedad intelectual en empresas y universidades había crecido más de 30% (Gobierno del Estado de Jalisco, 2016). En 2016, Jalisco tuvo la segunda posición en solicitud en el IMPI con 152 patentes, sólo detrás de la Ciudad de México que tuvo 308.[97] Sin embargo, hay que recordar que aproximadamente sólo la cuarta parte o menos de las patentes solicitadas se otorgan y que el mercado local es bastante pequeño. Otra cuestión es que de esas patentes se estén generando licencias, portafolios y que lleguen al mercado como innovaciones.[98] El indicador de solicitudes de patentes se usa para estimar actividad inventiva principalmente. Estudios recientes en este tema muestran el enorme crecimiento e incorporación de inventores mexicanos tanto a empresas multinacionales en México como

[97] Los datos del propio IMPI señalan que en 2009 de seis solicitudes sólo se aprobó una patente, pero únicamente se tienen datos de patentes otorgadas hasta 2009.

[98] Este es otro de los problemas usuales de los indicadores de capacidades en lugar de indicadores de impacto. En este caso, en lugar de patentes solicitadas tendrían que ser patentes otorgadas y licencias y negocios generados a partir de la propiedad intelectual, por ejemplo, si se evalúa el avance como capital innovador de Jalisco en relación con estos indicadores, pues al igual que el país los avances son muy escasos.

en otros países (Miguelez y Fink, 2013; Delgado y Chávez, 2016; Díaz y Aboites, en prensa), cuya participación en patentes otorgadas por USPTO excede por mucho los datos identificados en Jalisco y el país.

Otro estudio sobre capacidades innovativas en México ha mostrado, por ejemplo, que no hay incentivos económicos para que los inventores mexicanos registren conocimiento codificado en patentes, a menos que lo hagan en USPTO; esto puede ser reflejo de la debilidad regulativa y el riesgo a la imitación en el país. Conocer las fuentes de las capacidades de innovación es un insumo fundamental para el diseño de políticas tecnológicas pertinentes para las características específicas del desarrollo de las diferentes regiones del país. La capacidad innovadora tiene una relación positiva con el nivel de ingreso y negativa con las patentes y la balanza de pagos tecnológica, y es independiente de las exportaciones de bienes tecnológicos (Mungaray, Ríos, Aguilar y Ramírez, 2015).

Un análisis sobre los sistemas regionales de innovación mexicanos considerando a las diferentes entidades federativas como eje concluye, por ejemplo, que Jalisco es parte de aquellos cuyo SRI se caracteriza por tener un nivel medio con ventajas de desarrollo institucional y resultados de innovación, pero no tiene un papel de liderazgo en su grupo, donde se identifican estados como Guanajuato, Estado de México, Puebla y Yucatán. Por arriba de Jalisco se ubican tanto la Ciudad de México como Nuevo León, con SRI avanzados y consolidados, así como SRI de nivel medio-alto, altamente internacionalizados y con una estructura productiva favorable como Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Sonora y Tamaulipas. Los SRI de nivel medio-alto, especializados en la generación de conocimiento científico y con alta capacidad de difusión de las tecnologías, están representados en los estados de Baja California Sur, Campeche, Morelos y Querétaro. El resto de los estados queda por debajo de Jalisco (Valdez y León, 2015). Esta situación evidencia logros escasos en el ámbito de la capacidad innovativa del estado de Jalisco, a pesar de contar con PCTeI, programas e incentivos relativamente apropiados a sus objetivos.

La balanza tecnológica es otro indicador relevante en Jalisco dado el impulso a sectores asociados a empresas multinacionales con alta capacidad exportadora. En este indicador se observa una leve disminución. En 2007 las exportaciones de alta tecnología representaban 58%, mientras

que para 2018 representaron 50% (véanse tabla 2.51 y gráfica 2.17). Esto puede estar asociado a la disminución de la IED y a la incertidumbre generada por la renegociación del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN).[99]

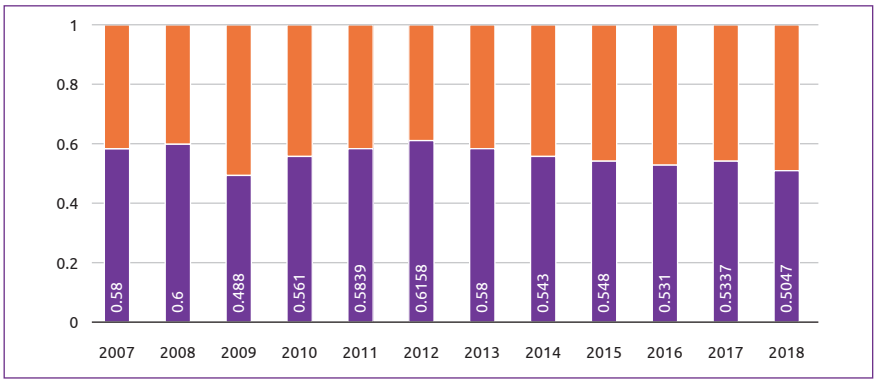
Tabla 2.51. Porcentaje de exportaciones de alta tecnología

Indicador	Porcentaje de exportaciones de alta tecnología
2007	58%
	42%
2008	60%
	40%
2009	49%
	51%
2010	56%
	44%
2011	58%
	42%
2012	61%
	39%
2013	58%
	42%
2014	54%
	46%
2015	55%
	45%
2016	53%
	47%

[99] Véase en este mismo libro el capítulo "Economía" de Adrián de León Arias.

Tabla 2.51. Porcentaje de exportaciones de alta tecnología	
Indicador	Porcentaje de exportaciones de alta tecnología
2017	53%
	47%
2018	50%
	50%

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco (2018).

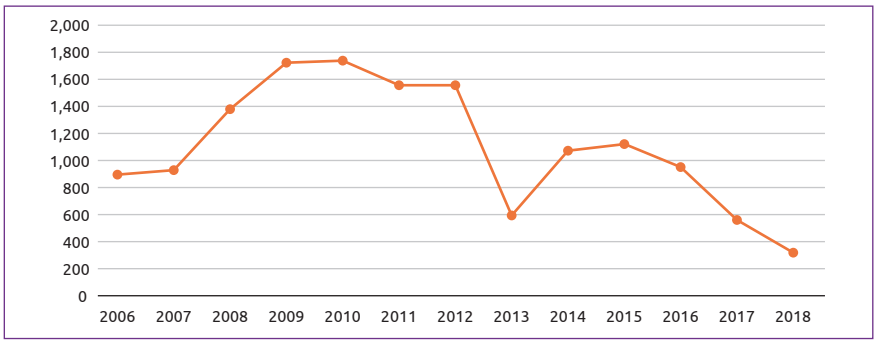


Gráfica 2.17. Porcentaje de exportaciones de alta tecnología
Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco (2018).

El análisis de proyectos con la industria y fondos concurrentes no muestra tampoco datos alentadores. A pesar de un incremento en el número de empresas en Jalisco que forman parte del Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt), que puede indicar mayor interés y propensión a participar en los fondos económicos del Conacyt y los gobiernos estatales, los indicadores de proyectos muestran retrocesos. El número de empresas jaliscienses en el Reniecyt en 2008 era de 424, para 2017 fueron más del doble (868). Sin embargo, el número de proyectos de investigación con la industria disminuyeron de 201 en 2007 a 64 en 2018. Adicionalmente, se han disminuido los fondos concurrentes a la inversión estatal en CTeI (véanse tabla 2.52 y gráfica 2.18).

Tabla 2.52. Fondos concurrentes a la inversión estatal en CTeI	
Año	Millones de pesos
2006	886
2007	915
2008	1 370
2009	1 747
2010	1 762.6
2011	1 569.45
2012	1 566.37
2013	557
2014	1 079.5
2015	1 118.5
2016	940
2017	530.66
2018	284.07

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco (2018).



Gráfica 2.18. Fondos concurrentes a la inversión estatal en CTeI
Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco (2018).

Uno de los fondos estratégicos desde 2001 ha sido el Fomix Jalisco, que ha permitido en buena medida apoyar los objetivos de los diferentes programas a lo largo de los últimos dieciocho años. Sin embargo, la participación del estado en el mismo también ha tenido altas y bajas que pueden

atribuirse, entre otras cosas, a los cambios de programas, los procesos de aprendizaje de los grupos encargados del fondo y la menor participación financiera tanto federal como estatal, por ejemplo. Este programa está dirigido al fomento regional de las capacidades de CTeI y a partir del Peciti 2014-2018 está orientado a impulsar el desarrollo regional sustentable e incluyente. La participación acumulada del estado entre 2002 y 2018 de los recursos del fondo lo posiciona en el sexto lugar nacional, después de Guanajuato, Tamaulipas, Chihuahua, Chiapas y Querétaro. En 2003 los recursos asignados fueron 5 920 000 pesos, para 2010 se asignaron 164 300 000 pesos y para 2017 fueron 110 940 000 pesos. En un estudio que evalúa el desempeño de los estados en el manejo de los Fomix, el primer lugar se lo lleva Nuevo León seguido de Guanajuato. Jalisco destaca de forma parcial en la operación y el menor desempeño respecto a los estados líderes se asocia al cambio de gobierno, la pérdida de conocimiento y el aprendizaje en el proceso (Guarneros y Solís, 2018).

En relación con el desarrollo regional, el estudio con recomendación de política pública para la implementación de agendas regionales de innovación y desarrollo tecnológico de Jalisco desde la educación superior (Cesjal, 2017) identifica para las diversas regiones del estado como principales problemas los siguientes: la desvinculación de las capacidades de CTeI ofrecidas por la universidad de las necesidades y vocaciones económico-productivas de la región y la desvinculación de la oferta de recursos humanos (egresados y estudiantes de las carreras universitarias) con los requerimientos de la industria local-regional.

El panorama presentado muestra un desempeño mixto de los indicadores (unos se incrementan y otros bajan), lo que podría explicar el escaso impacto en la generación de beneficios económicos y sociales. Aunque Jalisco tiene el tercer lugar nacional con investigadores de alta calificación y el segundo lugar en invenciones solicitadas, su índice de competitividad lo posiciona en el octavo lugar. Si el análisis se detalla a nivel regional, la situación puede ser más compleja. En el siguiente apartado se analiza con más detalle la competitividad de Jalisco y se describen brevemente algunos elementos asociados a la innovación, principalmente en el sector de *software* de Jalisco y el programa de empresas startups.

Innovación y desarrollo económico

Jalisco, en la última clasificación de CTeI de 2013 publicada por el Foro Consultivo de Ciencia y Tecnología, tuvo el cuarto lugar a nivel nacional con buenas posiciones en diversos indicadores, pero con malas posiciones en el entorno económico y social (trece), en el acceso a TIC (trece), en inversión en CTeI (diez), en infraestructura económica y de investigación (one). El Índice Nacional de CTeI 2015, del Centro de Análisis para la Investigación en Innovación, lo ubica en la posición trece, lo cual implica una pérdida importante de lo que se había alcanzado.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) ubica a Jalisco en el cuarto lugar nacional en el número de sectores exportadores y productos exportados (44% en teléfonos y 8% en computadoras). En el índice general de competitividad Jalisco pasó del lugar siete en 2012 al lugar ocho en 2014 y en 2016. Sin embargo, está reprobado en varios subíndices, como en el de derecho (asociado al entorno de seguridad pública y jurídica) donde tuvo la posición veintitrés (perdió tres posiciones respecto a 2012), en el subíndice político (entorno estable y funcional) tuvo el lugar dieciocho y en el subíndice factores (asociado a la productividad de los trabajadores y características del empleo) tuvo la posición veintiuno.

El desarrollo tecnológico asociado a la innovación en el estado presenta mayores claroscuros, principalmente porque la PCTeI no puede controlar los factores necesarios para que se observe el impacto de los beneficios en este ámbito. El programa sectorial de CTeI 2013-2018 fue el primero que incluyó explícitamente la innovación social como parte de su agenda. Sin embargo, los avances están todavía a nivel piloto y, como se ha mencionado, no hay indicadores específicos para medir el impacto.

La PCTeI de Jalisco se desarrolló desde 2001 asociada al desarrollo económico y la competitividad. Con este propósito el sistema de ciencia y tecnología del estado se convirtió para 2007 en el sistema de innovación Jalisco. A partir de 2013 se le llamó ecosistema de innovación y emprendurismo. Sin embargo, y pese a las buenas intenciones que la política buscar plasmar en sus acciones y estrategias, la innovación se define como un desarrollo tecnológico con éxito de mercado. Bajo esta consideración tendríamos que contabilizar a las empresas creadas en el periodo asociadas a la transferencia de tecnología y explotación comercial de portafolios de

patentes. También se identifican innovaciones de proceso, organizacionales y de mercadotecnia entre las más importantes. Uno de los sectores más relevantes ha sido el de *software*, que aun con la disminución de los apoyos federales y estatales sigue siendo parte de los sectores estratégicos.

El sector de *software* es por naturaleza innovador y parte de la gestión de información y creación de conocimiento para diferentes fines requiere además de talento humano altamente calificado. La reconversión del clúster de la electrónica generó derramas de conocimiento importantes, las cuales abonaron a generar las condiciones para que emergiera el sector de TIC en el estado. La infraestructura, la formación en el trabajo de directivos con experiencia internacional y los procesos de aprendizaje que permitieron que las pymes se vincularan a cadenas de valor son algunas características del contexto que influyeron en el despegue de la industria (Díaz, 2010). Entre 2006 y 2008, Jalisco fue el estado que recibió más recursos por parte del Prosoft que apoyó directamente la consolidación de empresas en el sector a través de la certificación, la capacitación, la creación de infraestructura, etc. Entre 2012 y 2016, la Ciudad de México tuvo el liderazgo. La diversificación de sectores industriales estratégicos en la PCTeI de Jalisco jugó un papel importante en este nuevo panorama. Sin embargo, el sector de *software* en 2010 era el quinto sector exportador más importante del estado (Fong, Alarcón, Ocampo y Bautis, 2017). En relación con el número de proyectos apoyados por el fondo, en 2012 tenía ciento dieciséis, el 2013 fue el año más bajo con veintiocho proyectos y en 2017 se recuperó a setenta y siete.

En el ámbito de la innovación social y asociado a las TIC, una base para evaluar el acceso a la información, asociado a la brecha digital, es la disponibilidad del servicio de internet. Un avance importante es el incremento de usuarios en el estado. En 2009 sólo 29.3% tenía acceso y para 2018 70.5% de la población de Jalisco fue usuaria de internet. En relación con los hogares con acceso a internet la participación ha disminuido. En 2016 fue de 59.5%, mientras que para 2017 y 2018 fue de 55.3%. Sin embargo, si se asocia el acceso a internet con los índices de desigualdad y los años de estudios, el panorama no es alentador.

Los esfuerzos de la SICYT por impulsar la innovación se concretan a través de diversos programas, de los cuales dos de ellos se describen a continuación. El primero es el Programa de Conducción de la Política de Innovación, Ciencia y Tecnología, que está orientado principalmente a apoyar la realización de ferias y festivales internacionales de innovación social y tecnológica,

proyectos de capacitación y proyectos que promuevan la creación de infraestructura, o bien proyectos estratégicos de la secretaría. Tiene la finalidad de promover una cultura de innovación. Algunos de los proyectos con mayor difusión son las ferias y talleres como Campus Party, Singularty University Summit, Epicentro Fest, entre otros. El segundo de los programas emblemáticos está centrado en el apoyo a proyectos de innovación empresarial y social:

> Es un programa gubernamental que otorga apoyos económicos y en especie para la realización de eventos y programas de innovación y emprendimiento de alto impacto tecnológico y social, así como capacitación especializada para la vinculación y el desarrollo de habilidades en los formadores, emprendedores e inversionistas del ecosistema de emprendimiento científico, tecnológico y social en el estado de Jalisco (Gobierno del Estado de Jalisco, s.f. b).

A través de este programa se creó el Centro de Innovación Social de Alto Impacto de Jalisco (CISAI) a partir de un proyecto Fomix asignado al ITESO. Este centro está en una etapa de formación y todavía no tiene resultados a evaluar, pero busca ser autosostenible. Entre los proyectos de infraestructura se encuentra la CCD,[100] también en desarrollo, y el Mind, que se difunde como ecosistema de innovación con apoyos diversos para mejorar la competitividad de la empresa. El Sistema de Centros de Innovación para el Aceleramiento del Desarrollo Económico (CIADE) se enmarca también en este programa y opera a través de una red que impulsa la colaboración, la capacitación y la promoción de la innovación en diversas regiones del estado. En 2013 se anunció que el CIADE sería el primer edificio de la CCD con la misión de detonar el desarrollo económico del estado,[101] pero su operación ha llevado más tiempo del esperado.

[100] Diversas notas periodísticas dejan ver que el avance de la CCD no ha sido el esperado y que se han enfrentado a problemas diversos como el manejo financiero del fideicomiso que lo impulsa. La página oficial todavía ofrece los servicios que en el futuro se pueden encontrar en ella. Lo cierto es que no existen muchos elementos para evaluar los avances, a pesar de que el proyecto inició con financiamiento del Banco Mundial, el apoyo del MIT, entre otros organismos internacionales. Para más información véase https://www.informador.mx/economia/Apoyan-con-15-MDP-a-industrias-creativas-20180806-0104.html y https://www.notisistema.com/noticias/faltan-por-aclarar-73-millones-de-pesos-de-la-ciudad-creativa-digital/

[101] Véase http://www.cronicajalisco.com/notas/2013/3660.html

La revista digital *Entrepreneur* publicó recientemente que las iniciativas de la SICYT han "hecho atractivo un estado donde en cuatro años se pasó de tener 450 emprendedores a 6 300, un incremento de más de 1 000%, y además ya cuenta con cinco fondos de inversión participando en la aceleración de startups" (Austria, 2017). En este mismo artículo se retoma la CCD como uno de los grandes proyectos del sexenio para el estado de Jalisco.[102] En relación con la creación de las startups, el secretario del SICYT señala que los retos centrales para consolidarlas son que logren permanecer más tiempo en el mercado, porque tienen un tiempo de vida promedio de 2.5 años, identificar nichos de mercado para que generen mayor valor en sus productos y servicios y lograr atraer mayor número de fuentes de financiamiento.

En el caso de la innovación, Jalisco se ha centrado en este sexenio en la promoción a través de eventos internacionales: ferias, talleres, seminarios, exhibiciones, así como en la capacitación. Las patentes como indicador de actividad inventiva muestran esfuerzos importantes, pero todavía no se observan cambios puntuales en el desarrollo económico y la competitividad del estado.

Problemas estratégicos y propuestas

Jalisco tiene un reconocimiento importante a nivel nacional e internacional, tanto por el diseño como por la implementación de su PCTeI. La evidencia muestra cierto crecimiento en algunos de los principales indicadores en el ámbito de la ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación. Asimismo, hay áreas que requieren consolidarse y cuyo desarrollo puede explicarse, por ejemplo, por la discontinuidad de las PCTeI entre periodos gubernamentales, cuestiones presupuestales y/o problemas estructurales como acceso a capital humano, capital de riesgo y marcos re-

[102] Las entrevistas realizadas para este análisis son menos estruendosas en relación con los logros. Señalan, por ejemplo, que efectivamente hay casos exitosos de startups, pero ni todas se derivan de desarrollos tecnológicos, ni necesariamente se crean en el marco de la PCTeI del estado. Se menciona también que uno de los problemas centrales sigue siendo el insuficiente acceso a recursos y la falta de especialización en sectores estratégicos de tales startups. Los resultados se verán en los años por venir.

gulativos. A partir del año 2000 la PCTeI se orientó a promover el desarrollo económico de sectores estratégicos, como las TIC y la electrónica. Con programas específicos como el Timemu y el Provemus se impulsó la infraestructura, la formación de capital humano, la certificación de empresas de *software* y la vinculación empresa-universidad, como parte de un entramado para impulsar la innovación y empresas de mayor valor agregado. El acceso a fondos federales creció tanto a los sectoriales (de la Secretaría de Economía) como a los fondos propios del Conacyt (Fomix). El reconocimiento de Jalisco como un estado que lidera el diseño e implementación de la PCTeI en el país es patente. Sin embargo, el impacto que ha tenido la política presenta todavía importantes claroscuros que en buena medida requieren la modificación de condiciones estructurales, regulativas y culturales que suponen un compromiso político de largo plazo. En esta sección se retoman de manera sintética algunos aspectos planteados en el diagnóstico extenso de las secciones previas.

A nivel de las políticas públicas diseñadas para el sector es necesario hacer las siguientes consideraciones. En el ámbito anecdótico, se han documentado las dificultades de algunas de las iniciativas impulsadas en periodos anteriores (por ejemplo, el Parque Científico y Tecnológico campus Guadalajara, el Chapala Media Park, los resultados inferiores a los planeados obtenidos en el sector de TIC por la falta de capital humano, el Bioclúster de Occidente en el estado, por citar algunos). Tales fracasos pueden estar asociados a la debilidad institucional de los organismos asociados a la promoción de la CTeI que dependen de líderes particulares, la escasa demanda del grueso del sector privado por desarrollar empresas de alta tecnología y la falta de continuidad en los programas y apoyos. Los cambios en el ámbito de CTeI deben promoverse en el largo plazo de manera consistente y continua, la profesionalización de los expertos en implementar las políticas debe prevalecer sobre los criterios políticos y la PCTeI requiere ser transversal a los otros sectores: economía, salud, educación, medio ambiente, etc. Asimismo, debe construirse de abajo hacia arriba (*bottom up policies*) para lograr el consenso y la participación de los actores involucrados. Es fundamental también generar mecanismos de política que permitan incentivar la demanda y articularla con la oferta a partir de las necesidades sociales y económicas para evitar las fallas de coordinación.

El último periodo de políticas y programas de CTeI incorporó también el objetivo de promover la innovación social para mejorar las condiciones de vida de la población más desfavorecida en el estado, disminuir la desigualdad y generar condiciones de acceso a la economía digital en las diversas regiones del estado. Sin embargo, dado que es un programa relativamente nuevo, los resultados no se pueden evaluar todavía. Hay algunos avances que aún están en sus etapas iniciales; uno de ellos es el CISAI, el cual trabaja con un enfoque de sistemas para generar soluciones a problemas sociales complejos. Este centro nace en colaboración con otras instituciones como el CIESAS, el Ciatej, entre otras, a partir de un proyecto Fomix para responder a la demanda de articular la CTeI con la generación de beneficios sociales. El principal reto que tiene esta iniciativa es contar con los recursos necesarios para sostenerse en sus etapas iniciales sin desviarse de los objetivos para los que fue creado.

La PCTeI puede tener un importante impacto transversal en la solución de problemas diversos a través de la coordinación multisectorial. Uno de los problemas centrales que prevalecen es la falta de coordinación entre las diferentes áreas de interés, entre los actores participantes, entre los niveles de gobierno y a lo largo del tiempo. La relativa continuidad de los programas previos que han tenido cierto desarrollo y la falta de una política pública basada en evidencias que parta de una evaluación contextual y sistemática de lo que se ha logrado es una debilidad importante en el diseño, implementación y evaluación de la PCTeI. Es importante fortalecer con mecanismos de largo plazo los objetivos y metas definidos para la generación de beneficios económicos y sociales a partir de la CTeI.

Los retos en el desarrollo de capacidades de CTeI

El diagnóstico muestra que hay una masa crítica de investigadores, grupos de investigación mejor habilitados, estudiantes y egresados de posgrado que ha crecido de manera relevante en los últimos años, aun con una leve disminución de los estudiantes de grados superiores. También ha ocurrido un crecimiento relevante en los posgrados de calidad, productos de investigación de alto nivel, mayor número de proyectos, entre otros. Un aspecto que resalta es que 50% de los becarios pertenece a las ciencias

sociales y humanidades. Lo mismo ocurre con los investigadores de más alto nivel de habilitación. Esto implica la escasa articulación de los recursos humanos con las necesidades y vocaciones regionales industriales del estado. Hay recurso humano de alto nivel en áreas que no son relevantes para el desarrollo económico del estado.

El gasto en CTeI en Jalisco y en todo el país es muy escaso. Este proceso no se ha logrado revertir a pesar del compromiso planteado en los programas federales y estatales, lo que dificulta la implementación de programas específicos y particularmente la continuidad de los mismos. El estado invierte muy poco aun cuando para 2015 llegó a 0.067% del PIB, que representa un crecimiento de más del doble respecto al año previo. Una de las estrategias para diversificar las fuentes de inversión ha sido involucrar al sector privado, lo cual no ha tenido el resultado deseado. Otra estrategia ha sido derivar hacia instituciones de educación superior, centros de investigación y consorcios la realización de proyectos para concretar objetivos de PCTeI. Ambas estrategias no dejan de ser riesgosas, ya que la búsqueda de soluciones de sostenibilidad económica en el mediano y largo plazo puede generar rutas alternas que poco abonen en la consecución de los objetivos y metas establecidos en la PCTeI.

El desarrollo tecnológico y la innovación tienen un desempeño más errático de acuerdo a los indicadores. Las solicitudes de patente en Jalisco han crecido de manera importante a partir de 2008 y hasta 2016. Las solicitudes de patente son un indicador relevante de actividad inventiva, pero no implica ni el otorgamiento de la misma y mucho menos la creación de negocios o producción de innovaciones. La salida al mercado y la transferencia de tecnología a partir de contratos de licenciamiento requieren por lo general ofrecer portafolios de patentes consolidados y contar con flujos de capital en los diferentes momentos del escalamiento del producto, proceso y servicio. Las condiciones estructurales dificultan este proceso en todo el país (Vance, 2013). En este periodo se ha visto una reducción importante de los proyectos realizados con la industria, además, en relación con el impacto en el desarrollo económico de las capacidades de CTeI, los resultados tampoco son los mejores. Por ejemplo, si bien es cierto que Jalisco incrementó su posición al octavo lugar en el Índice de Competitividad Estatal de 2018, el diagnóstico económico documenta que sigue centrado en sector tradicional, dependiendo de los flujos de IED, en ac-

tividades de baja productividad, baja remuneración y calificación.[103] Esta situación muestra un impacto muy limitado en el ámbito económico, que puede ser resultado de la escasa articulación de objetivos, metas y procesos de implementación colaborativos.

La tabla 2.53 describe algunos de los problemas identificados en el área de CTeI. Se incluyen las causas identificables y algunas alternativas para resolverlos. Los problemas se identifican tanto a partir del diagnóstico longitudinal cuantitativo como de las entrevistas exploratorias a informantes clave. Uno de los problemas presentados alude a la disminución de la participación de Jalisco en al menos los últimos diez años en el número de proyectos con la industria, en la participación en fondos concurrentes, en el número de proyectos y monto de los Fomix (que ha sido uno de los programas clave en el estado), en la participación en fondos y número de proyectos en el Prosoft, entre los más importantes. Estos indicadores muestran una baja participación de la industria en el desarrollo tecnológico y por tanto en la generación de negocios asociados a la innovación. Su análisis resulta importante dado que los últimos dieciocho años de políticas han promovido de manera relevante la innovación empresarial. Algunas de las causas que hipotéticamente se pueden sugerir son los escasos recursos públicos y privados destinados a la CTeI tanto a nivel estatal como federal y las discontinuidades de los programas y políticas. Hubo una transición en 2013 después de doce años de apoyo al sector de *software*, por ejemplo, con programas específicos. Esta transición, aunque si bien mantuvo como prioridad la innovación en la industria y algunos de los programas de los periodos anteriores, generó procesos de aprendizaje por la incorporación de nuevo personal y cambios en la estructura organizacional que afectaron y retrasaron la asignación de fondos en las convocatorias. Adicionalmente, esta disminución de los proyectos con la industria puede explicarse también por los débiles vínculos empresa-universidad, la diferencia de objetivos que tienen, una cultura de innovación y riesgo escasa, el diseño de los programas y su forma de evaluación.

Un segundo problema, asociado al anterior, es la creación de startups. A partir de las Agendas Estatales de Innovación 2015, los sectores prioritarios en Jalisco se diversificaron y se estableció el programa de apoyo

[103] Véase en este mismo libro el capítulo "Economía" de Adrián de León Arias.

a este tipo de empresas. Si bien hay casos exitosos, todavía son escasos como para constituir un nodo de maduración relevante que cambie las tendencias en los sectores exportadores, por ejemplo. Las entrevistas enfatizan que hay avances, pero el número es insuficiente, no hay todavía una especialización de las mismas y "hace falta mayor densidad para pasar a otros estadios de maduración" (EIC3, 18.07.18). El programa es sumamente joven, pero la diversificación de sectores prioritarios hace menos visibles los esfuerzos; la falta de capital ángel y capital de riesgo, que es un problema estructural del país, es otro elemento que afecta la conformación de nuevas empresas basadas en tecnología. Adicionalmente, Jalisco y todo el país carecen de marcos fiscales y regulatorios que incentiven la inversión en nuevas empresas (EIC1, 07.08.18). Asimismo, la generación de negocios derivados de tecnología implica mayores riesgos y conocimientos que los implicados en el sector comercial, de mayor tradición en el estado. La descripción de estos dos problemas permite enfatizar que muchas de las causas de los problemas en el área de CTeI están fuera del sector y aluden a condiciones estructurales, institucionales y culturales que requieren un esfuerzo sostenido de largo plazo para impulsar cambios. También es importante señalar que estos problemas están entrelazados y las causas de unos se convierten en los efectos de otro problema. Bajo esta consideración, los problemas descritos en la tabla 2.53 se articulan en tres problemas estratégicos que se detallan en la siguiente sección.

Tabla 2.53. Los problemas y sus causas

Causas	Problemas	Alternativas/soluciones
• Exceso de egresados universitarios en áreas económico administrativas. • Becas federales asociadas a criterios de ciencia básica. • Programas de posgrado impulsados por criterios académicos y no por necesidades económicas/sociales regionales. • Enfoque de contabilidad y no de pertinencia. • Políticas y programas en otros sectores.	• Masa crítica de investigadores y posgraduados en áreas que no son prioritarias para el desarrollo económico y social del estado.	• Establecer incentivos diferenciados para posgrados y becas (estudiantes e investigadores) en áreas prioritarias para el estado. • Orientar los programas de apoyo a la investigación a las áreas prioritarias.

Tabla 2.53. Los problemas y sus causas

Causas	Problemas	Alternativas/soluciones
• Escasos recursos públicos, privados, estatales y federales para la CTeI. • Cambios a nivel federal y estatal de las prioridades, programas e incentivos. • Procesos de aprendizaje cuando hay cambio de personal en los nuevos equipos y en la transición sexenal.	• Disminución de proyectos con la industria, de la participación de proyectos y fondos económicos del Prosoft, de los montos y número de proyectos Fomix, de fondos concurrentes, etcétera.	• Continuidad de las políticas, programas e incentivos. • Incrementar presupuesto público y privado. • Mantener a los equipos de trabajo ante el cambio de sexenio.
• Economía del estado dependiente en buena medida de empresas multinacionales, de la IED y de las condiciones de mercados externos. • Bajo desarrollo tecnológico propio.	• Disminución de exportaciones de alta tecnología.	• Promover tecnología propia en sectores específicos y generar incentivos para fortalecer la vinculación universidad, empresa, gobierno y sociedad civil.
• Falta de capital de riesgo, capital ángel y sistemas financieros regulados y que apoyen a las mipymes. • Falta de marcos regulatorios y fiscales para promover la inversión en CTeI y la creación de empresas derivadas del conocimiento generado en centros de investigación. • Cultura empresarial orientada a la comercialización y con escasa propensión al riesgo.	• Hay casos exitosos de startups de reciente creación en sectores diversos, así como empresas de *software* que se han consolidado en el marco de los diversos programas de apoyo. Sin embargo, la apertura de empresas y su consolidación a partir de la innovación sigue siendo compleja.	• Programas e incentivos transversales donde participen diversas secretarías. • Cambios en las regulaciones. • Promoción y divulgación de la CTeI como mecanismo para generar beneficios sociales y económicos.

Fuente: Elaboración propia.

Causas, efectos y articulación de los problemas estratégicos en CTeI

En la tabla 2.54 se describen los problemas que los entrevistados consideran estratégicos, los logros que identifican en el ámbito de la CTeI, así como las propuestas que realizan para mejorar el diseño de la política, el desarrollo de capacidades y la generación de beneficios económicos y sociales. Un acuerdo implícito de los informantes es la orientación de la PCTeI hacia la innovación

asociada a la competitividad, el desarrollo económico y el emprendurismo. En este marco, el objetivo explícito de disminuir las brechas y generar impacto social es lateral. Un reclamo generalizado es la continuidad de instrumentos, procesos y mecanismos para alcanzar los beneficios de la CTeI. En este proceso también se identifican problemas que exceden la competencia del sector y que requieren negociaciones relevantes a nivel federal, o bien trabajar integrada con otros sectores, por ejemplo, la modificación de marcos fiscales para promover la inversión nacional en nuevos negocios de ciencia y tecnología, el cambio de regulaciones para impulsar que el conocimiento generado en los centros públicos y las universidades y los propios investigadores puedan participar en la creación de empresas, así como generar un entorno propicio para la innovación y la atracción de inversiones (capital de riesgo y capital ángel). La continuidad y la institucionalización de la PCTeI es otro de los retos o problemas que se deben resolver para generar capacidades y beneficios, además del énfasis en seguir impulsando la especialización y la vinculación empresa-universidad.

Tabla 2.54. PCTeI 2001-2018: problemas estratégicos, logros y propuestas

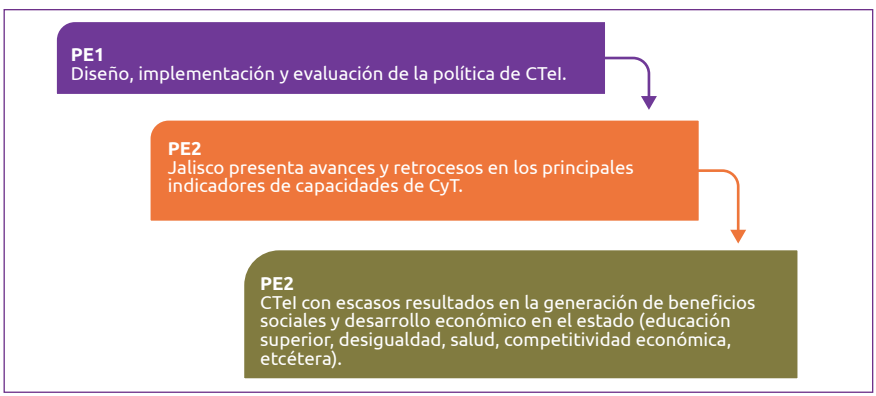
Entrevistas	Problema estratégico	Logros	Propuestas
EIC1 07.08.18	• Falta de inversión privada en negocios innovadores. • Marcos fiscales federales que no promueven la inversión en CTeI.	Mecanismos de trabajo y definición de instrumentos.	• Fortalecer los instrumentos y procesos para dar continuidad a la PCTeI, como el Consejo 4.0. • Impulsar el cambio de regulaciones y marcos fiscales a nivel federal.
EIC2 15.06.18	• Falta de institucionalización de la PCTeI. • Falta de enfoque en los programas. • Falta de articulación en el ecosistema de innovación.	Infraestructura y talento bien calificado.	Reforzar la normatividad, la cultura de CTeI, la continuidad en los procesos, la transversalidad y la vinculación universidad-empresa.
EIC3 18.07.18	• Falta de inversionistas ángeles. • Número todavía pequeño de startups. • Falta de especialización en sectores estratégicos y con potencial de innovación de las startups.	Atracción de capital de riesgo y fondeadoras internacionales.	• Impulsar el potencial de innovación del agro. • Buscar la especialización en sectores específicos. • Incrementar el número de startups.

Tabla 2.54. PCTeI 2001-2018: problemas estratégicos, logros y propuestas

Entrevistas	Problema estratégico	Logros	Propuestas
EIC4 18.07.18	• La falta de mecanismos que garanticen la continuidad y estabilidad de la PCTeI.	El programa de vinculación empresa-universidad.	Continuar con los programas que han dado resultados, por ejemplo, Provemus en su versión de consultoría y desarrollo de prototipos.

Fuente: Elaboración propia.

Los problemas se pueden analizar de manera específica como en la sección anterior, o bien de manera integrada. Dado que algunos efectos de los problemas identificados en el ámbito del desarrollo científico, la tecnología y/o la innovación están interrelacionados y tienen –en algunas ocasiones– causas comunes, se integran en tres grandes problemas estratégicos. En la gráfica 2.16 se presentan los que se consideran los tres problemas estratégicos de la CTeI. El primero de ellos (PE1) se refiere al diseño, implementación y evaluación (DIE), que requiere participación, diálogo y compromiso, el cambio de rumbo sin evaluaciones sistémicas y contextualizadas, la falta de recursos para la implementación, la escasa institucionalización, etc. El segundo problema estratégico (PE2) alude al desempeño errático en la generación de capacidades de CTeI. El tercer problema se asocia con los escasos beneficios económicos y sociales generados a partir de la política y las capacidades creadas (PE3).



Gráfica 2.19. Los problemas estratégicos de la CTeI
Fuente: Elaboración propia.

En Jalisco coexisten esfuerzos para consolidar una PCTeI participativa que debe fortalecerse. En este último sexenio se buscó una articulación detallada con los programas federales derivados del Peciti 2014-2018, del Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem) y de ProMéxico. De entrada esto puede ser una fortaleza siempre y cuando la articulación se derive de un proceso que parta de las necesidades locales. También prevalece una implementación de arriba hacia abajo, con estructuras organizativas impuestas, sin autonomía y poco flexibles. Se plantea que la concepción tradicional, lineal, parcial, poco integrada y/o sectorizada del proceso de diseño, implementación y evaluación de la política de ciencia y tecnología está asociada a logros escasos en el largo plazo y fácilmente reversibles en periodos de tiempo relativamente cortos.

En la tabla 2.55 se sintetizan las principales características de este problema. Se plantea que el PE1 es un problema de gestión y política pública. Se identifican tres dimensiones: el diseño, la implementación y evaluación. En el diseño es necesario buscar la legitimidad del proceso a partir de la integración amplia de actores, así como la generación de indicadores de impacto (que permitan articular y evaluar las capacidades creadas en relación con los beneficios creados). En la implementación se requiere el compromiso de los actores locales que participan en el diseño y la puesta en marcha, la continuidad de los programas exitosos y el ajuste de aquellos que han tenido escasos resultados. La continuidad en el mediano y largo plazo se establece como una prioridad. El DIE requiere también un trabajo constante que incluya a los sectores involucrados en la resolución de problemas. La evaluación, además de contar con indicadores de capacidades y de impacto, requiere ser sistémica y analizar si se lograron los cambios institucionales (regulativos, fiscales, culturales, etc.) en el entorno. La implementación de la política requiere cambios fuera del sector de CTeI, que deben buscarse a través del compromiso sectorial, federal-estatal y el diálogo constante.

Se plantea que los problemas de DIE, así como la escasez de recursos tanto públicos como privados asociados a la implementación de los programas de CTeI, el desigual compromiso de los actores participantes y los procesos de aprendizaje en los encargados de impulsar la implementación de los programas ante el cambio de programas están asociados a los resultados desiguales en la generación de capacidades científicas y tecnológicas.

Tabla 2.55. PE1: diseño, implementación y evaluación de la PCTeI	
Naturaleza	**Proceso de gestión y política pública**
Dimensiones	• Diseño: legitimidad, participación e indicadores de impacto. • Implementación: continuidad, coordinación e intersectorial. • Evaluación: evaluación sistémica (cuantitativa y cualitativa), de procesos, de resultados y de impacto a largo plazo.
Contenido	La PCTeI de Jalisco se convirtió en una política ejemplar a nivel nacional. A pesar de ello enfrenta problemas tanto en el logro de capacidades de CTeI como en el impacto esperado que están asociados al diseño, implementación y evaluación de la misma.
Alcance	• Análisis de mecanismos de continuidad y seguimiento transexenales. • Identificación y funcionamiento de unidades permanentes de implementación a nivel operativo de la política. • Identificación de problemas y cambios necesarios en marcos institucionales, regulatorios, incentivos, otras políticas públicas y problemas prioritarios en el estado (desigualdad, salud y educación). • Voluntad política y articulación con secretarías de estado, políticas federales, actores locales, estatales y nacionales.

Fuente: Elaboración propia.

La PCTeI en el estado se ha elaborado con el apoyo y asociación con consultorías privadas generalmente nacionales e internacionales. La asesoría y la visión internacional son fundamentales, pero si se promueve la vinculación universidad, empresa, gobierno y sociedad civil a partir de la cuatruple hélice – como lo plantean los documentos de PCTeI en el estado–, en el día a día los resultados pueden ser mejores. La participación y el compromiso local deben ser el punto de partida. La contratación de consultorías externas pueden ser parte de las prácticas establecidas que muestran la desvinculación entre los actores locales, la desconfianza en lo generado internamente, la dificultad para construir acuerdos a partir de los propósitos y lenguajes diversos de los actores participantes. Sin embargo, las mejores PCTeI parten del diálogo, la participación y compromiso de los actores locales y los procesos de abajo hacia arriba.[104]

[104] La Agenda Regional de Innovación Jalisco estuvo conducida por el Conacyt y la SICYT, pero el trabajo operativo estuvo a cargo de Indra Consulting Group. En el caso de la PCTeI del estado, en el periodo actual y en los anteriores se ha trabajado también a través de consultorías privadas. El último estudio identificado como el "Diagnóstico evaluativo para el emprendimiento en Jalisco" fue encargado al Laboratorio de Políticas Públicas Ethos ubicado en la Ciudad de México y entregado el 21 de

El PE2 está asociado a la construcción de capacidades científicas y tecnológicas como base de la innovación (véase tabla 2.56). La PCTeI ha construido capacidades importantes en el sector apoyada por otros programas de nivel federal. Los programas federales que, al parecer, mayor impacto han tenido por la continuidad temporal en la construcción de capacidades de ciencia y tecnología son el SNI, las becas Conacyt, el PNPC y el apoyo para cuerpos académicos de la SEP, que directa o indirectamente impulsan la consolidación de recursos humanos (investigadores y becarios). Es difícil asociar el fortalecimiento de las capacidades en Jalisco a los programas estatales que tienen menor tiempo operando y escaso financiamiento. Este problema es centralmente de naturaleza sectorial y tiene dos dimensiones que están entrelazadas: el desarrollo científico y el tecnológico. En ambas dimensiones las capacidades creadas tienen, como se ha mencionado, un desempeño mixto. En relación con el desarrollo científico si bien ha ocurrido un incremento importante en los recursos humanos, de manera reciente se documenta una reducción en las becas de posgrado. La reducción de proyectos de difusión y divulgación es otro aspecto del problema.

En la dimensión de desarrollo tecnológico los indicadores también muestran tendencias encontradas. Si bien hay un incremento en las solicitudes de patentes, que evidencia el fortalecimiento de la actividad inventiva, está acompañada de la disminución de proyectos de investigación a la industria y de los fondos y proyectos Fomix. Este desempeño con altibajos en las capacidades de CTeI del estado puede estar asociado a la falta de recursos para ciencia y tecnología a nivel federal y estatal, a la falta de articulación entre los niveles federal y local, así como entre los sectores implicados (por ejemplo, para el caso de las becas y los académicos con SNI) al menos deberían definirse acuerdos entre la SEP, el Conacyt, la SICYT y la Secretaría de Economía del Estado para regular las becas de posgrado de acuerdo a las necesidades del estado. Adicionalmente, se identifica una coexistencia entre dos visiones de la PCTeI: la lineal, centrada en la oferta (que se ha impul-

junio de 2018. El documento no está todavía disponible para el público. También en las entrevistas y en noticias sobre la SICYT se documentó el caso de una asociación con la Universidad de Toronto en donde participaron estudiantes de maestría de esa universidad para el diseño de la PCTeI del estado. La visión internacional y nacional es fundamental, pero el diseño, la implementación y la evaluación debe recaer principalmente en actores locales que se han comprometido en impulsar los proyectos para promover una cultura que efectivamente integre a los diversos actores en el estado.

sado principalmente desde la SEP y el Conacyt), y la sistémica, centrada en la innovación e impulsada principalmente a nivel estatal (véase tabla 2.56).

Tabla 2.56. PE2: capacidades de desarrollo científico y tecnológico

Naturaleza	Sectorial: desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de ciencia, tecnología e innovación
Dimensiones	• Desarrollo científico: financiamiento, recursos humanos (investigadores y estudiantes), programas de posgrado y conocimiento creado (publicaciones y divulgación). • Desarrollo tecnológico: patentes, proyectos con la industria, dependencia tecnológica, etcétera.
Contenido	La creación de ciencia y tecnología es fundamental para una sociedad y es la base para la generación de innovaciones y el bienestar social. Los recursos humanos y materiales, el financiamiento de la ciencia y tecnología, la creación de infraestructura, el registro de patentes, etc., son condiciones necesarias pero no suficientes para consolidar las capacidades.
Alcance	• Estudio de los factores asociados a la falta de consolidación de la CTeI. • Elaboración de indicadores complejos que permitan analizar, por ejemplo, la evolución de investigadores del SNI y su inserción en la enseñanza de pregrado, la trayectoria de becarios y egresados y su inserción en el mercado laboral local, la creación y crecimiento de programas de posgrado asociados a los problemas de vocaciones económicas regionales y problemas sociales, las patentes otorgadas y su uso productivo (en lugar del número de patentes solicitadas por estado).

Fuente: Elaboración propia.

Las capacidades científicas se han fortalecido en el estado particularmente a través de programas federales. Las políticas estatales han estado orientadas a sectores industriales específicos y a promover el emprendimiento y la innovación. En general, aunque hay capacidades importantes en infraestructura, recursos humanos y producción científica, se identifica un bajo impacto tanto económico como social. La generación de cambios requiere además de la coordinación de políticas, la adecuación de regulaciones, marcos institucionales, generación de espacios en el mercado de trabajo, entre otros aspectos, que exceden las posibilidades de impacto de la PCTeI. La tabla 2.57 sintetiza las características del PE3 y los beneficios generados por el desarrollo de la CTeI.

La hipótesis que articula este problema plantea que las capacidades de ciencia y tecnología tienen un escaso impacto en la generación de beneficios económicos y sociales. Las causas de este problema están asociadas a la falta de articulación entre oferta de ciencia y tecnología, los requerimientos de desarrollo económico y social, la dificultad para focalizar recursos escasos en objetivos precisos, la falta de colaboración intersectorial, las características del contexto institucional (regulaciones, marco fiscal, cultura de innovación, etc.), así como las características del desarrollo económico (falta de capital de riesgo, empresas comerciales, empleos precarios, escasa absorción en el mercado de trabajo de personal altamente calificado, etc.) y social (desconfianza de las universidades, lenguajes y propósitos diversos, etc.). Se identifican al menos tres dimensiones para analizar el impacto de la CTeI: en la educación superior; en la desigualdad y la salud y en la competitividad y el desarrollo económico (véase tabla 2.57).

Tabla 2.57. PE3: beneficios generados por el desarrollo de la CTeI

Naturaleza	Articulación intersectorial, impacto, ciencia y tecnología en el mejoramiento económico y social
Dimensiones	• Impacto de la CTeI en la educación superior y el posgrado: participación de SNI en licenciatura y formación de investigadores. • Integración de investigadores en el mercado de trabajo local-estatal (empresas nacionales, startups, universidades y centros de investigación, gobierno). • Desigualdad, salud y problemas estratégicos: contribución de la ciencia a resolver los problemas de salud (como eje de la redistribución). Rol de la innovación social. • Competitividad y desarrollo económico: fortalecimiento de mipymes estatales y apoyo a sectores estratégicos.
Contenido	CTeI con escasos resultados en la generación de beneficios sociales y desarrollo económico en el estado.
Alcance	• Análisis de experiencias nacionales-internacionales de cómo la CTeI genera beneficios sociales y económicos a partir de diseños específicos de política pública. • Identificación de los programas exitosos (con resultados más sólidos) y mejoramiento de los mismos para identificar factores asociados al impacto. • Exploración de incentivos (becas) para reorientar la formación de posgraduados en las áreas requeridas por las regiones. • Análisis de marcos institucionales, regulaciones y condiciones para la implementación.

En la tabla 2.58 se describen, a manera de ejemplo, algunas de las capacidades de CTeI que se han consolidado en el estado y su relación con la generación de beneficios sociales y económicos. La ciencia *per se* si bien permite ampliar el conocimiento y la comprensión del ser humano y la naturaleza, tiene también un componente fundamental en relación con su capacidad para mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Se ejemplifica también la falta de articulación entre algunas de las capacidades creadas y la generación de beneficios; las causas no necesariamente residen en el ámbito de la CTeI.

Tabla 2.58. Beneficios asociados a las capacidades de CTeI

Capacidades de CTeI	Beneficios económicos	Beneficios sociales
Incremento en el personal altamente calificado (investigadores del SNI, posgraduados, grupos, etcétera)	Pocos espacios en las empresas para personal altamente calificado, reglamentación que dificulta la participación de investigadores en empresas privadas creadas a partir del conocimiento creado por ellos, escasos investigadores vinculados a vocaciones regionales (agropecuarias, alimentarias, salud, etcétera).	En el ámbito educativo hay una escasa participación en la formación de pregrado y falta de plazas en las universidades para incorporar a los nuevos doctores.
Incremento de egresados de posgrado	Baja absorción en empresas locales-nacionales, movilidad nacional o internacional, ingreso a MNC.	Están formados en áreas desarticuladas de los problemas acuciantes del estado (salud, educación, desarrollo rural, etcétera).
Incremento de la actividad inventiva (solicitudes de patentes)	La creación de empresas innovadoras requiere un portafolio de patentes propias, o bien el licenciamiento de otras. El proceso no es directo ni rápido y requiere contar con las condiciones económicas.	No se identifican en las propuestas de innovación social el impulso a la generación de conocimiento codificado en patentes para resolver, por ejemplo, problemas de salud pública.

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

ABOITES, J., y Díaz, C. (2012). El SNI y la movilidad de académicos en la globalización. En *Sistema Nacional de Investigadores Retos y Perspectivas de la Ciencia en México*. México: UAM Xochimilco.

ABOITES, J., y Díaz, C. (2017). Producción de conocimiento codificado en patentes en universidades e instituciones de I+D en Mexico (1980-2015). En *Memorias del Congreso Altec 2017*. Recuperado de http://www.uam.mx/altec2017/pdfs/ALTEC_2017_paper_352.pdf

AMARO, M., y Villavicencio, D. H. (2015). Incentivos a la innovación de la biotecnología agrícola-alimentaria en México. *Estudios sociales (Hermosillo, Son.)*, *23*(45), 33-45.

ANTÓN, M. G. (2015). Amor de Ciudad Grande: una visión general del espacio para el trabajo académico en México. *Sociológica México*, 49, 93-130.

ANTÓN, M. G., y Gómez, L. E. C. (2017). El Sistema Nacional de Investigadores: ¿espejo y modelo? *Revista de la educación superior*, *46*(184), 1-19.

AUSTRIA, X. (2017). Los retos de Jalisco como capital de la innovación. *Entrepreneur*. Recuperado de https://www.entrepreneur.com/article/304171

BROWN, M. B. (2015). Politicizing science: Conceptions of Politics in Science and Technology Studies. *Social studies of science*, *45*(1), 3-30.

BUENDÍA, A., García, S., Grediaga, R., Landesmann, M., Rodríguez-Gómez, R., Rondero, N., y Vera, H. (2017). Queríamos evaluar y terminamos contando: alternativas para la evaluación del trabajo académico. *Perfiles educativos*, *39*(157), 200-219.

CARRILLO, J. (Ed.) (2012). *La importancia de las multinacionales en la sociedad global: viejos y nuevos retos para México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

Cesjal (2017). *Estudio con recomendación de política pública para la implementación de agendas regionales de innovación y desarrollo tecnológico de Jalisco desde la educación superior.* México.

CLARK, B. R. (2008). *On higher education. Selected Writings, 1956-2006*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Conacyt (2015). *Agenda de Innovación de Jalisco*. México: Conacyt.

Conacyt (2016). *Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. México: Conacyt.

CRESPI, G., y Dutrénit, C. (2013). *Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo: la experiencia latinoamericana*. México: Foro Consultivo de Ciencia y Tecnología.

DELGADO, R., y Chávez, M. (2016). Patentad, patentad: apuntes sobre la apropiación del trabajo científico por las grandes corporaciones multinacionales. *Observatorio del Desarrollo, 14*(15).

DÍAZ, C. (2007). *Los centros de investigación y desarrollo tecnológico en México.* Guadalajara: UdeG.

DÍAZ, C. (2010). Developing and Success Factors in a Mexican Software Cluster. En C. Jayachandran, M. Thorpe, R. Subramanian y V. Nagadevara (eds.), *Business clusters: partnering for strategic advantage*. Nueva York: Routledge.

DÍAZ, C., Wixted, B., y Holbrook, J. A. (2018). 6. Vancouver's fuel cell cluster: new opportunities or a genteel decline? En *Cities and Sustainable Technology Transitions: Leadership, Innovation and Adoption*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

DÍAZ, P., y Aboites, J. (En prensa). *Movilidad de inventores mexicanos y brasileños: exploración a partir del análisis de patentes*. México.

DUTRÉNIT, G., Moreno, J. C., Vera-Cruz, A. O., y Torres, A. (2018). *Políticas de desarrollo productivo en el México reciente: la visión de los actores*. Reporte técnico. OIT, México.

DUTRÉNIT, G., y Natera, J. M. (2017). *Procesos de diálogo para la formulación de políticas de cti en América Latina y España*. Buenos Aires: Clacso.

DUTTA, S., Lanvin, B., y Wunsch-Vincent, S. (2017). The global innovation index 2017: Innovation feeding the world. *TAPideia–tropical agriculture platform*.

FONG, C., Alarcón, M. A., Ocampo, L. E., y Bautis, M. L. (2017). La micro, pequeña y mediana empresa en Jalisco y México. En *Competitividad e Internacionalización de la PyMe en México. Análisis sectorial y empresarial*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

GIL, M. G., y Gómez, L. E. C. (2017). El Sistema Nacional de Investigadores: ¿espejo y modelo? *Revista de la educación superior, 46*(184), 1-19.

GIULIANI, E., Martinelli, A., y Rabellotti, R. (2016). Is co-invention expediting technological catch up? A study of collaboration between emerging country firms and EU inventors. *World development*, 77, 192-205.

Gobierno del Estado de Jalisco (2016). *Se consolida Jalisco como capital de la innovación en 2015*. Recuperado de https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/33941

Gobierno del Estado de Jalisco (2018). *Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco*.

Gobierno del Estado de Jalisco (s.f. a). *Gasto público estatal destinado a ciencia y tecnología como porcentaje del pib Estatal*. Recuperado de https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/17?programaId=2&max=10&offset=0&agregado=1&url=buscar&format=

Gobierno del Estado de Jalisco (s.f. b). *Proyectos de innovación empresarial y social*. Recuperado de https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/programas-apoyo/16062

GRECO, D. B., y Simao, M. (2007). Brazilian policy of universal access to AIDS treatment: sustainability challenges and perspectives. *Aids*, 21, S37-S45.

GUARNEROS, A., y Solís, S. (2018). Evaluación del Programa Fondos Mixtos. Análisis multivariado y estratégico. En *Seminario Evaluación de Políticas de cti Doctorado en Ciencias Sociales*. UAM Xochimilco, Ciudad de México.

LUNDVALL, B. Å., Fagerberg, J., Martin, B. R., y Andersen, E. S. (2013). An agenda for future research. En J. Fagerberg, B. Martin y E. S. Andersen (eds.), *Innovation Studies: Evolution and Future Challenges* (pp. 202-210). Oxford: Oxford University Press.

MARTIN, B. R. (2012). The evolution of science policy and innovation studies. *Research Policy*, *41*(7), 1219-1239.

MARTIN, B. R., Nightingale, P., y Yegros-Yegros, A. (2012). Science and technology studies: Exploring the knowledge base. *Research Policy*, *41*(7), 1182-1204.

MENDOZA, A. (2018). *Vinculación entre el sector formal e informal para la innovación en la India: el papel de la Fundación Nacional de Innovación* (Tesis de maestría). UAM Xochimilco, Ciudad de México.

MIGUELEZ, E., y Fink, C. (2013). Measuring the international mobility of inventors: A new database. *wipo Economic Research Working Papers*, 8.

MONTOBBIO, F., Primi, A., y Sterzi, V. (2015). IPRs and international knowledge flows: Evidence from six large emerging countries. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, *106*(2), 187-204.

MUNGARAY, A., Ríos, J. A., Aguilar, J. G., y Ramírez, M. A. (2015). La capacidad innovadora de la economía mexicana. *Economía: teoría y práctica*, 43, 11-36.

SOLLEIRO, J. L., Gaona, C., y Castañón, R. (2014). Políticas para el Desarrollo de Sistemas de Innovación en México. *Journal of technology management & innovation*, *9*(4), 98-109.

TEIXEIRA, P. R., Vitória, M. A., y Barcarolo, J. (2003). The Brazilian experience in providing universal access to antiretroviral therapy. En *Economics of aids and access to hiv/aids care in developing countries: issues and challenges* (pp. 69-88). París: ANRS.

Unesco (2015). *Unesco Science Report: Towards 2030*. París: Unesco publishing.

VALDEZ, C., y León, J. I. (2015). Hacia una taxonomía de los sistemas regionales de innovación en México. *Economía, sociedad y territorio*, *15*(48), 517-553.

VAN DER HAVE, R. P., y Rubalcaba, L. (2016). Social innovation research: An emerging area of innovation studies? *Research Policy*, *45*(9), 1923-1935.

VANCE, E. (2013). Why can't Mexico make science pay off? *Scientific American*, *309*(4), 66-71.

VASEN, F. (2016). ¿Estamos ante un "giro poscompetitivo" en la política de ciencia, tecnología e innovación? *Sociologías*, *18*(41).

WALLACE, M. L., y Rafols, I. (2015). Research portfolio analysis in science policy: moving from financial returns to societal benefits. *Minerva*, *53*(2), 89-115.

3

Seguridad pública y justicia penal

Seguridad pública

Marcos Pablo Moloeznik

El trabajo que el lector tiene en sus manos sobre la seguridad como política pública en el estado de Jalisco se divide en dos grandes apartados: 1) un diagnóstico que intenta dar cuenta de los siete principales problemas identificados en la materia y 2) una batería del mismo número de recomendaciones de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo.

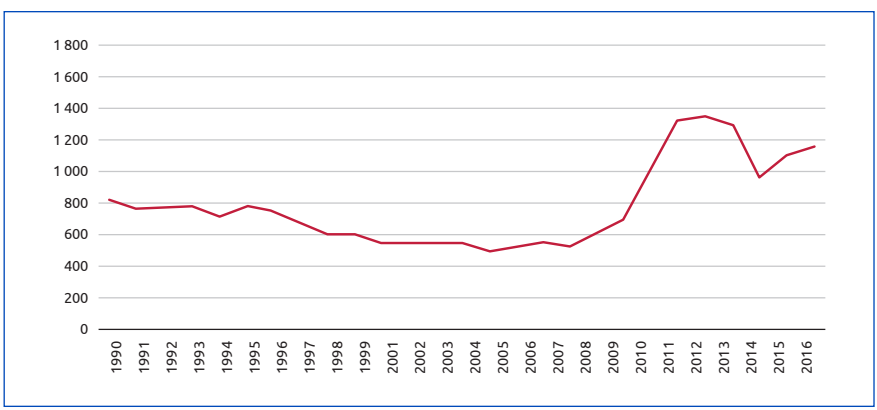
Identificación de asuntos críticos

Dinámica perversa de los delitos de alto impacto[105]

El tratamiento y análisis de la evolución de los delitos de alto impacto, en especial los relativos a homicidios dolosos, extorsiones, secuestros y robo de vehículos con violencia, es importante al menos por tres razones. Primero, los delitos de alto impacto son aquellos que, por la gravedad de sus efectos y sus altos niveles de violencia, son los que más lastiman a las personas y contribuyen a la generación de una percepción de inseguridad y vulnerabilidad en la ciudadanía (Cidac, 2012). Segundo, los mismos guardan correspondencia con la actividad y presencia de la delincuencia organizada. Tercero, dichos delitos atentan, invariablemente, contra el denominado núcleo duro de los derechos humanos: el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona.

[105] Véase Góngora (2019), Portilla (2019) y Vargas (2019).

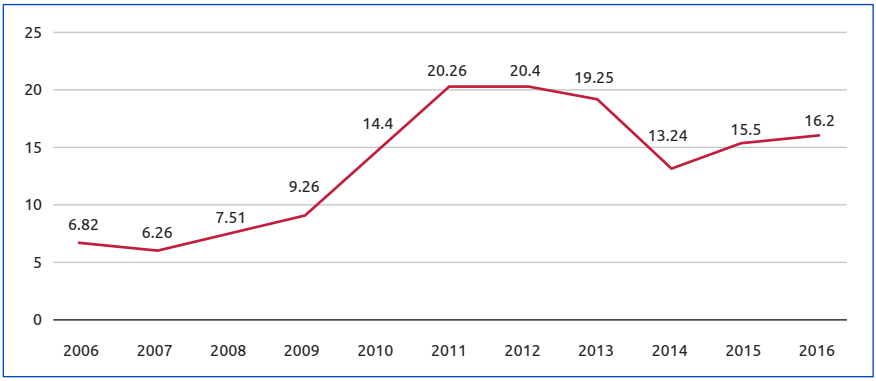
Así, los datos que dan cuenta del total de defunciones por homicidio intencional en Jalisco para el periodo 1990-2016 (véase gráfica 3.1) muestran que de 1990 a 2009 los asesinatos en la entidad oscilaron entre los ochocientos y cuatrocientos. En términos generales, se puede afirmar que desde 2000 hasta 2008 los homicidios ocurridos en Jalisco no presentaron grandes variaciones, pues estos permanecieron dentro del rango de los cuatrocientos homicidios, excepto el año 2008 que presentó un total de 542. Aunque desde el año 2008 ya se observaba un ligero incremento en los homicidios, es el año 2010 el que rompió la tendencia estable. En ese año se tienen registrados 1 072 homicidios, que si se comparan con los datos del año anterior (2009), se observa que hubo un aumento de 393 casos. Por su parte, 2011 cuenta con un registro de 1 529 homicidios, es decir 457 homicidios más que el año anterior, mientras que para 2012 los datos muestran que en Jalisco ocurrieron 1 560 defunciones por homicidio, año que contabilizó el máximo de homicidios ocurridos en todo el corte temporal. Posteriormente, en 2013 sucedieron 1 491 homicidios, es decir, 69 menos que el año anterior. Para los años de 2014, 2015 y 2016, en el estado de Jalisco se registraron 1 038, 1 230 y 1 300 homicidios respectivamente. Como lo muestran las cifras publicadas por el INEGI, en los últimos dos años del corte temporal –2015 y 2016– en Jalisco el número total de las defunciones por homicidio aumentó. El descenso en la tendencia del número de homicidios en la entidad registrado durante los años de 2013 y 2014 se interrumpió en 2015 y continuó ascendiendo en 2016.



Gráfica 3.1. Total de defunciones por homicidio en Jalisco
Fuente: Elaboración propia.

En términos de la tasa de homicidios para el periodo 2006-2016 (véase gráfica 3.2), el estado de Jalisco tuvo su año más violento en 2012, en el que se registró una tasa de 20.4 homicidios por cada cien mil habitantes, mientras que 2007 tuvo la menor tasa para ese periodo con 6.26. Para el periodo completo, las tasas de homicidios en el estado fueron de 6.82 en 2006, 6.26 en 2007, 7.51 en 2008, 9.26 en 2009, 14.4 en 2010, 20.26 en 2011, 20.4 en 2012, 19.25 en 2013, 13.24 en 2014, 15.5 en 2015 y 16.2 en 2016.

La tasa de homicidio en Jalisco para el corte temporal 2006-2016 muestra la tendencia ascendente de los homicidios que se dio desde 2007 hasta 2012. En cinco años, la tasa de homicidio en Jalisco pasó de 6.26 a 20.4. Los descensos registrados en los años 2013 y 2014 se interrumpieron a partir de 2015 y continuaron ascendiendo en 2016, tal como se pone de relieve.



Gráfica 3.2. Tasas de homicidio en Jalisco
Fuente: Elaboración propia.

Si nos concentramos específicamente en los últimos once años de la información oficial que el INEGI proporciona –es decir, el periodo 2006-2016– con respecto a las defunciones por homicidio y comparamos el número total de homicidios en relación con otros estados de la república mexicana, Jalisco cobra notoriedad.

Jalisco se encuentra entre las primeras diez entidades con más defunciones por homicidio ocurridas en el periodo 2006-2016, y ocupa el sexto lugar entre el grupo de los diez estados con más homicidios en

México. Entre este grupo de entidades federativas que registran más homicidios –en números absolutos– se encuentran Chihuahua con 28 333, Estado de México con 25 745, Guerrero con 20 062, Sinaloa con 13 705 y Ciudad de México con 11 406. Aunque no debe soslayarse que en el periodo 2006-2016 Jalisco registró un total de 11 364 defunciones por homicidio, lo que lo coloca por encima de Baja California (9 803), Michoacán (9 710), Nuevo León (8 588) y Veracruz (8 200).

El grupo de las diez entidades con más homicidios para el periodo 2006-2016 proporcionó 66.56% del total de los homicidios sucedidos en el país en ese periodo. Chihuahua aportó 12.82%, Estado de México 11.67%, Guerrero 9.1%, Sinaloa 6.21%, Ciudad de México 5.17%, Jalisco 5.15%, Baja California 4.44%, Michoacán 4.4%, Nuevo León 3.89% y Veracruz 3.71%.

En los últimos cinco años, Jalisco se ha convertido en una de las tres entidades federativas donde se comete la mayor cantidad de delitos de alto impacto, solamente superada por el Estado de México y la Ciudad de México (véase tabla 3.1). En cincuenta y ocho meses de la administración de Aristóteles Sandoval Díaz, de marzo de 2013 a diciembre de 2017,[106] en el estado se cometieron 22 040 delitos de alto impacto: 5 330 homicidios dolosos, 127 secuestros, 3 424 extorsiones y 13 159 robos de vehículos con violencia. En este periodo se perpetraron en Jalisco 5.7% de los homicidios dolosos del país, sólo detrás de Guerrero (10.5%), Estado de México (10.5%), Chihuahua (6.5%) y Baja California (5.9%), 11.9% de las extorsiones, las cuales solamente fueron superadas por el Estado de México (17.9%), y 5.3% de los robos de vehículos con violencia, sólo por detrás del Estado de México (47.4%), Ciudad de México (8.4%) y Sinaloa (5.7%). En tanto el delito de secuestro representó 2.1% del total nacional. De este modo, se puede afirmar que la violencia en Jalisco es de carácter endémico.

[106] Las bases de datos fueron descargadas el 5 de junio de 2018 de la página del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), de la sección "Datos abiertos de incidencia delictiva", disponible en http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php . Véase Portilla (2019, p. 26).

Tabla 3.1. Delitos de alto impacto (marzo de 2013 a diciembre de 2017)				
Entidad federativa	Homicidio doloso	Extorsión	Secuestro	Robo de vehículo con violencia
Aguascalientes	232	318	15	291
Baja California	5 477	1 182	107	3 600
Baja California Sur	1 023	561	3	14
Campeche	331	194	21	3
Chiapas	2 274	826	67	4 021
Chihuahua	6 055	207	59	3 603
Ciudad de México	4 258	3 168	253	20 771
Coahuila	1 691	261	102	1 985
Colima	1 616	128	18	0
Durango	1 400	298	60	1 803
Guanajuato	4 206	450	50	3 091
Guerrero	9 819	816	516	9 191
Hidalgo	732	455	89	3 216
Jalisco	5 330	3 424	127	13 159
México	9 787	5 169	931	117 884
Michoacán	5 050	473	335	8 048
Morelos	2 616	1 004	369	6 025
Nayarit	613	8	24	137
Nuevo León	2 780	2 455	158	4 937
Oaxaca	3 659	483	173	1 083
Puebla	2 679	899	161	6 425
Querétaro	633	50	56	1 283
Quintana Roo	1 105	677	47	204
San Luis Potosí	1 457	688	103	542
Sinaloa	4 826	508	94	14 101
Sonora	2 837	243	35	1 229
Tabasco	1 189	872	433	0

Tabla 3.1. Delitos de alto impacto (marzo de 2013 a diciembre de 2017)				
Entidad federativa	Homicidio doloso	Extorsión	Secuestro	Robo de vehículo con violencia
Tamaulipas	3 007	844	953	11 051
Tlaxcala	376	24	30	628
Veracruz	4 689	1 413	639	8 581
Yucatán	226	286	2	1
Zacatecas	1 515	482	153	1 718
Total	**93 488**	**28 866**	**6 183**	**248 625**

Fuente: Elaboración propia con base en datos sobre incidencia delictiva del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

Cabe destacar que en Jalisco se verifica un predominio en el uso de armas de fuego para la comisión de un homicidio doloso: 55.2% de los asesinatos intencionales ocurridos en el periodo de enero de 2014 a diciembre de 2017 se cometieron con armas de fuego, 15.4% con armas blancas, 23% con otros tipos de objetos y/o sustancias y el resto (6.5%) se desconoce o carece del dato.[107]

Tabla 3.2. Lugar de Jalisco a nivel nacional según el número total de delitos de alto impacto (2013-2017)					
Entidad federativa	Homicidio doloso	Secuestro	Extorsión	Robo de vehículo con violencia	Total de delitos de alto impacto
Aguascalientes	31	30	22	25	29
Baja California	4	14	6	14	9
Baja California Sur	25	31	15	28	27
Campeche	30	28	28	29	31
Chiapas	17	19	11	12	15
Chihuahua	3	21	27	13	13
Coahuila	9	8	3	2	2

[107] Datos obtenidos de la base de datos de incidencia delictiva municipal (2011-2017) del SESNSP.

Tabla 3.2. Lugar de Jalisco a nivel nacional según el número total de delitos de alto impacto (2013-2017)

Entidad federativa	Homicidio doloso	Secuestro	Extorsión	Robo de vehículo con violencia	Total de delitos de alto impacto
Colima	18	16	25	17	19
Ciudad de México	19	29	29	32	26
Durango	22	20	23	18	21
Guanajuato	10	23	21	16	14
Guerrero	1	4	12	6	4
Hidalgo	26	18	20	15	17
Jalisco	5	13	2	4	3
Estado de México	2	2	1	1	1
Michoacán	6	7	19	8	8
Morelos	16	6	7	10	12
Nayarit	28	27	32	27	30
Nuevo León	14	11	4	11	10
Oaxaca	11	9	17	22	16
Puebla	15	10	8	9	11
Querétaro	27	22	30	20	25
Quintana Roo	24	24	14	26	24
San Luis Potosí	21	15	13	24	22
Sinaloa	7	17	16	3	5
Sonora	13	25	26	21	18
Tabasco	23	5	9	31	23
Tamaulipas	12	1	10	5	6
Tlaxcala	29	26	31	23	28
Veracruz	8	3	5	7	7
Yucatán	32	32	24	30	32
Zacatecas	20	12	18	19	20

Fuente: Elaboración propia con base en datos sobre incidencia delictiva del fuero común del SESNSP.

En comparación con las gestiones gubernamentales precedentes, la administración de Aristóteles Sandoval ha sido la de mayor violencia criminal en materia de delitos de alto impacto. Durante la administración de Francisco Ramírez Acuña (2001-2007) se cometieron 13 198 delitos de alto impacto, mientras que en la de Emilio González Márquez (2007-2013) la cifra fue de 15 815, lo que representó una tasa de incremento de 16.5% respecto al periodo anterior.[108] En cincuenta y ocho meses de gobierno de Aristóteles Sandoval se ha superado el promedio mensual de delitos de alto impacto cometidos en las dos administraciones precedentes.

En el periodo analizado de la presente administración se han cometido 91.9 homicidios dolosos mensuales en promedio, lo que representa casi el triple de los cometidos entre marzo de 2001 y febrero de 2007, y superior respecto al periodo de marzo de 2007 a febrero de 2013.

El homicidio doloso se volvió a incrementar hasta alcanzar los 16.9 asesinatos por cada cien mil habitantes, cifra superior a la registrada en 2011, año considerado difícil de superar. El robo de vehículos con violencia alcanzó una tasa nunca antes reportada en la entidad: 66.6 casos por cada cien mil habitantes. La tasa de extorsiones presenta altibajos, pero es lo suficientemente alta como para posicionar a la entidad en los primeros lugares a nivel nacional. Solamente el delito del secuestro parece estar controlado, de acuerdo a las cifras oficiales.

La violencia criminal afecta más a algunos municipios y ciudades de Jalisco que a otros. Esta distinción permite planificar políticas públicas orientadas a resolver problemas concretos en espacios determinados. Por ejemplo, en el periodo de enero de 2014 a diciembre de 2017,[109] 80% de los delitos de

[108] Para la obtención de estas cifras se respetó el numero exacto de meses que corresponde a cada administración, es decir, para la gestión de Francisco Ramírez Acuña se consideraron únicamente los delitos de alto impacto acontecidos entre el 1 de marzo de 2001 y el 28 de febrero de 2007; para la de Emilio González Márquez del 1 de marzo de 2007 al 28 de febrero de 2013. Respecto a la administración de Aristóteles Sandoval Díaz, los datos corresponden al 1 de marzo de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2017. Como se mencionó anteriormente, con la metodología anterior del SESNSP, para la gestión de Sandoval Díaz solamente hay información disponible hasta el 31 de diciembre de 2017. Véase Portilla (2019, p. 25).

[109] El análisis de los delitos de alto impacto a nivel municipal y de ciudad se realizó solamente para el periodo de enero de 2014 a diciembre de 2017 porque solamente están disponibles esos datos a este nivel de desagregación. Las bases de datos fueron descargadas el 5 de junio de 2018

alto impacto analizados en este documento tuvieron lugar en la ZMG, de los cuales el municipio de Guadalajara concentró 34% y Zapopan 21.2%.

Por otro lado, en los municipios y localidades rurales[110] se comete 7.4% de los delitos de alto impacto, entre los que destacan La Huerta, Tomatlán, Cabo Corrientes, Acatlán de Juárez, Degollado y Gómez Farías.

En tanto que a nivel municipal y de acuerdo con cifras del INEGI, para el periodo 2006-2016 los diez municipios que más aportaron al número total de defunciones por homicidio fueron Guadalajara (5 206), San Pedro Tlaquepaque (2 564), Puerto Vallarta (342), Ocotlán (279), Lagos de Moreno (154), Zapopan (56), Zapotlán el Grande (117), Cihuatlán (95), Tomatlán (89) y Tequila (86).

Se estima que 75% de los asesinatos cometidos en México fueron ejecuciones por la delincuencia organizada. Adicionalmente, el robo de vehículos, la extorsión y el secuestro suelen ser actividades realizadas también por grupos de la mafia. La incidencia de estos delitos indica la alta presencia del crimen organizado operando en el territorio estatal y no siempre se tiene claridad respecto a la gran amenaza que representa para una sociedad.

De hecho, Jalisco adquirió notoriedad en el mapa de la violencia homicida en México a partir de 2015, cuando diversos hechos de violencia ocurridos en la entidad fueron vinculados con las operaciones del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG).[111] Desde la creación del CJNG a mediados de 2010, cualquier esfuerzo por comprender el mapa de la violencia homicida en México pasa necesariamente por la pregunta ¿qué es lo que ocurrió en Jalisco?

Por su parte, las desapariciones forzadas por particulares se han convertido en el tema de mayor impacto y de mucha sensibilidad en la entidad. De acuerdo con la información del Registro Nacional de Datos de

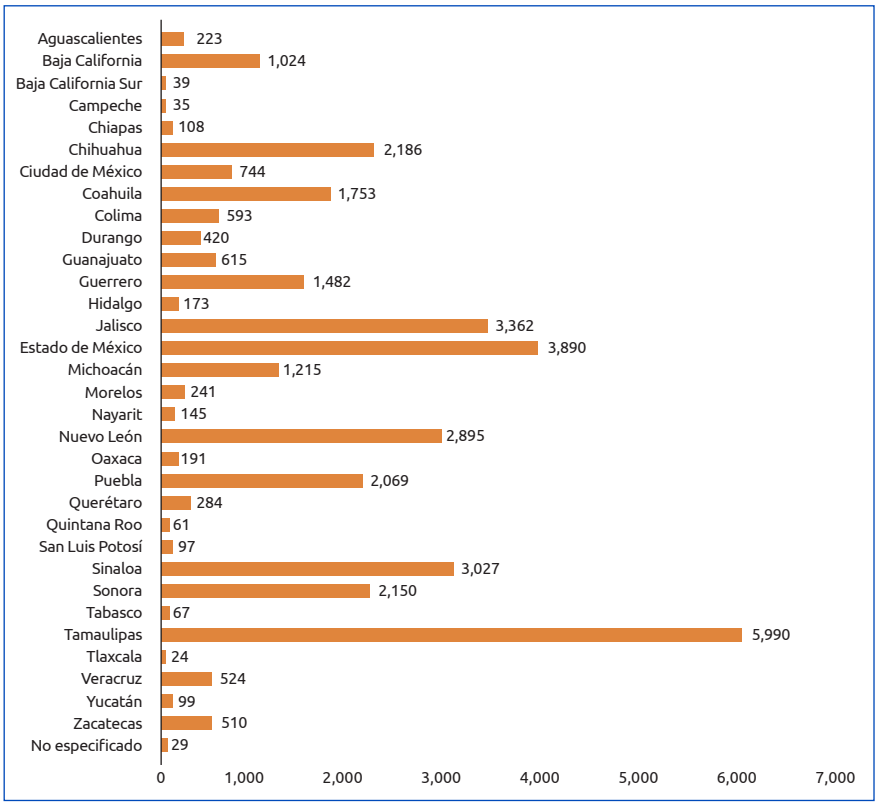
de la página http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php. Tomado de Portilla (2009, p. 32).

[110] Los municipios y/o localidades rurales son aquellas que tienen una población inferior a los quince mil habitantes. En Jalisco, ochenta y cinco de los ciento veinticinco municipios poseen esta característica (Portilla, 2009, p. 32).

[111] El 1 de mayo de 2015 integrantes de la organización criminal CJNG realizaron treinta y nueve bloqueos en veinte municipios del estado de Jalisco, más otros quince en diversos puntos de los estados colindantes de Colima, Guanajuato y Michoacán. En la misma jornada fueron afectadas once sucursales bancarias y doce puntos carreteros, se incendiaron cinco gasolineras y se registraron cuatro enfrentamientos, siete muertos y diecinueve heridos. Véase http://lajornadajalisco.com.mx/2015/05/codigo-rojo-en-jalisco-39-narcobloqueos-provocan-estado-de-emergencia/

Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), Jalisco ocupa el tercer lugar como estado con mayor número de denuncias de personas no localizadas, sólo después de Tamaulipas y el Estado de México (véase gráfica 3.3).

Los jóvenes son el sector más vulnerable en materia de desapariciones, al representar 40% del total de las denuncias y reportes realizados, todos ellos comprendidos entre los 12 y 29 años de edad.



Gráfica 3.3. Personas no localizadas por entidad federativa
Fuente: SESNSP (2018).

Para atender esta problemática, la Fiscalía General del Estado incorporó a su estructura la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas mediante el decreto número 26317/LXI/17 del 4 de abril de 2017, con el fin de afrontar el fenómeno criminal de desaparición de personas, forzada e involuntaria, a partir de un enfoque estructural y de política criminal, con el

objeto de investigar los hechos y atender con sensibilidad a las víctimas. En rigor, dicha Fiscalía Especializada presenta muchas deficiencias por déficit de número de personal y técnico, pues tan sólo cuenta con ciento veintiocho trabajadores para todo el estado y muy poca disponibilidad de tecnologías.

El surgimiento del CJNG se explica por la dinámica de dispersión y fragmentación de las organizaciones criminales. Esta organización criminal se creó a mediados de 2010, tras el abatimiento –por parte de fuerzas de seguridad– de Ignacio Coronel, operador del Cártel de Sinaloa (CS) en Jalisco. El momentáneo vacío de poder ante la desaparición de Coronel trajo consigo pugnas entre los cárteles, que se disputaban el control de la zona de Jalisco.

Los datos que dan cuenta del ascenso de la violencia homicida en Jalisco coinciden con el surgimiento del CJNG. Ya desde 2009 se observaba una tendencia ascendente de los homicidios ocurridos en Jalisco, la cual alcanzó el punto más alto de las defunciones por homicidio en el año 2012. El repunte de la violencia homicida en Jalisco en los años 2016 y 2017 probablemente se deba también a las operaciones de esta organización criminal en la entidad.

Recapitulando, el incremento de la violencia homicida en Jalisco coincide, por ende, con el surgimiento de una nueva organización criminal que desarrolla sus principales operaciones en el territorio de Jalisco. Además, no se debe soslayar que la mayoría de las víctimas y los perpretadores son jóvenes, ya que la relación delincuencia-juventud, más propiamente jóvenes en conflicto con la ley, es tan estrecha como lo marca el dato que sigue: "dos de cada tres delitos que se cometen en la zona metropolitana de Guadalajara tienen como autores a jóvenes de 18 a 28 años de edad". Si sumamos a lo anterior los delitos cometidos por menores de 18 años, la tendencia hacia el rejuvenecimiento del delincuente resulta por demás inquietante. Buena parte del problema de la inseguridad pública pareciera tener como origen a los niños y jóvenes, quienes se han visto orillados a cometer delitos como una forma de sobrevivencia económica. Pero lo anterior podría ser una cara de la moneda. Sumando los casos de robo, asalto, agresión, asesinato y violación, principalmente, en los que los afectados resultaron ser menores de 30 años, se estaría hablando de cerca de 62% de incidencia. Así, la otra cara de esa misma moneda son los jóvenes también como el principal protagonista o, en términos judiciales, víctima y victimario a la vez (Marcial, 2018).

En lo que corresponde a la política de género, si bien se verifica un reconocimiento por parte de la Comisión Nacional para Prevenir, Atender

y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) por el esfuerzo realizado por el Gobierno del Estado en acciones para seguir fortaleciendo las políticas implementadas en la materia, así como por la emisión de una alerta local de género, que recomienda fortalecer la implicación y responsabilidad de los tres órdenes de gobierno en lo que respecta al acceso a la justicia para las mujeres, para el año 2016 sólo se destinaron cuatrocientos mil pesos, recurso insuficiente para ejercer las tareas en la contención de la violencia de género, así como atender la prevención, difusión, atención a víctimas y ejecución de políticas transversales.

Basta observar los datos arrojados por la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de la Relación de los Hogares 2016, a cargo del INEGI, en cuya virtud "agrupa a Jalisco como uno de los estados con mayor proporción de violencia contra las mujeres (74.1%) y mide la violencia en el ámbito comunitario, señalando el 48.2% de violencia contra las mujeres en Jalisco. Los lugares en donde ocurre la violencia comunitaria en contra de las mujeres es la calle y el parque en un 65.3% a nivel nacional", y entre sus recomendaciones para la entidad está fortalecer las estrategias de prevención urbana y comunitaria (INEGI, 2017).

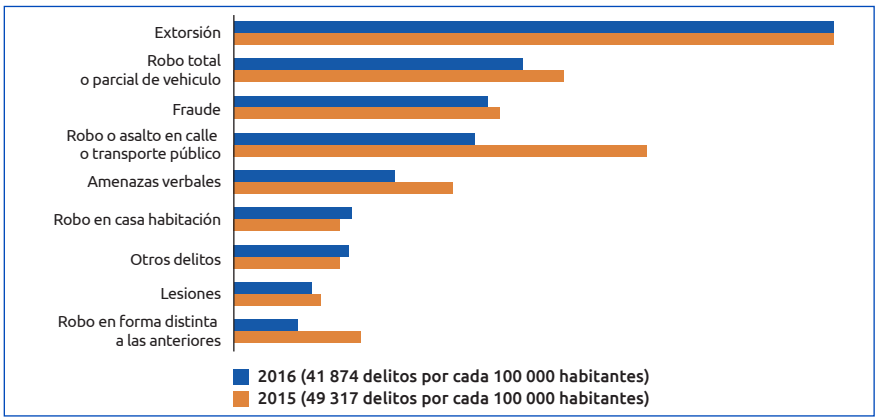
En este mismo rubro, cabe señalar que desde agosto de 2015 la Unidad Especializada para la Atención de Violencia contra las Mujeres ha registrado más de catorce mil averiguaciones previas y carpetas de investigación por algún tipo de agresión (sexual, laboral, psicológica y lesiones), de las que sólo 7% ha llegado a la consignación. De las denuncias presentadas, 80% corresponde a violencia intrafamiliar,[112] lo cual presupone que una estrategia de prevención bien planteada debería iniciar con la recomposición del tejido social en el primer núcleo social de la persona humana: la familia.

Seguridad subjetiva negativa[113]

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2017 pone de relieve que 38.2% de los hogares del estado de Jalisco tuvo, al menos, una víctima de delito en 2016.

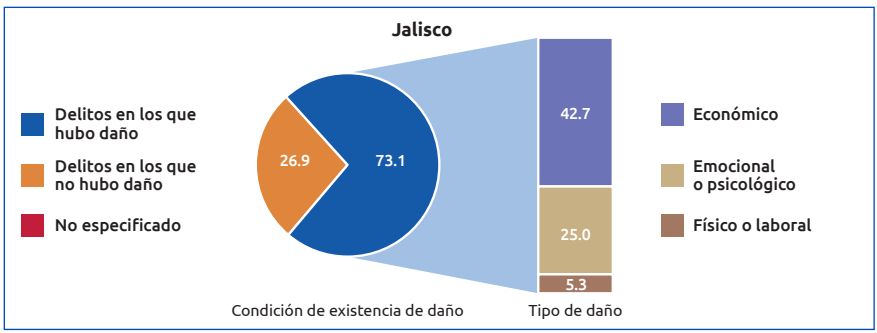
[112] Datos proporcionados por la Fiscalía General del Estado el 5 de enero de 2018.
[113] Véase Villarreal (2018).

De los 2 311 287 delitos estimados en Jalisco, la víctima estuvo presente en 46.1% de los casos y en 73.1% de los casos la víctima manifestó haber sufrido algún tipo de daño. La gráfica 3.4 muestra la tasa de delitos más frecuentes por cada cien mil habitantes para la población de 18 años y más en el estado de Jalisco.



Gráfica 3.4. Tasa de delitos según tipo en Jalisco
Fuente: Elaboración propia.

La Envipe permite estimar que para 2016, el costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares de Jalisco representó un monto de 17 154 800 000 pesos, mientras que las medidas preventivas representaron un gasto estimado para los hogares de Jalisco que ascendió a 5 401 900 000 pesos (véase gráfica 3.5).



Gráfica 3.5. Promedios de daño
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la cifra negra, la Envipe estima que en 2016 en el estado de Jalisco se denunció 11.3% de los delitos (en 2015 esta cifra fue de 8.8%), de los cuales el Ministerio Público (MP) inició una averiguación previa o carpeta de investigación en 60.5% de los casos (en 2015 esta cifra fue de 65.5%). Esto es, del total de delitos se inició averiguación previa en 6.8% de los casos (en 2015 esta cifra fue de 5.8%). 54.6% no denuncia por causa atribuible a la autoridad, en la mayoría de los casos por considerarlo una pérdida de tiempo (véase tabla 3.3).

Tabla 3.3. Promedios de cifra negra

Entidad	Cifra negra 2012 (%)	Cifra negra 2013 (%)	Cifra negra 2014 (%)	Cifra negra 2015 (%)	Cifra negra 2016 (%)
Nacional	92.1	93.8	92.8	93.7	93.6
Jalisco	93.8	93.3	94.8	94.2	93.2

Fuente: Elaboración propia.

La Envipe estima que en Jalisco 60% de la población de 18 años y más considera la inseguridad como el problema más importante que aqueja hoy en día su entidad federativa, seguido del aumento de precios con 35.8% y el desempleo con 32.9%.

Por otro lado, sobre la percepción de corrupción respecto de las autoridades de seguridad y de justicia en Jalisco, 77.6% de la población de 18 años y más considera que la Policía de Tránsito es corrupta, seguida de los jueces con 72.8%.

En ese marco, según los resultados de la encuesta de percepción ciudadana *¿Cómo nos vemos los tapatíos?,* de Jalisco Cómo Vamos, en 2016 60% de la población de la ZMG opinó que "vivir en esta ciudad es inseguro". Este número refleja un aumento de 18% desde 2014. Los resultados en varios rubros reflejan la conexión entre el creciente sentido de inseguridad y la falta de confianza en el gobierno; ejemplo de ello es que actualmente, de acuerdo con la misma fuente, la población considera que las organizaciones de la sociedad civil son las que más contribuyen a reducir la desigualdad en la ZMG, encima de cualquier órgano de gobierno.

Dominio del paradigma punitivo (relación costo-beneficio negativa)[114]

No obstante el significativo incremento de los recursos destinados a seguridad pública y procuración de justicia, las acciones y esfuerzos en materia de seguridad pública en Jalisco no sólo no han logrado un impacto proporcional, sino que, por el contrario, se advierte un incremento en el número de victimizaciones reportadas en los últimos años y cualitativamente se aprecia mayor violencia en el estado. En el anterior sexenio, el presupuesto combinado de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia verificó un aumento de 54%, mientras que el presupuesto de la Fiscalía General en el actual sexenio presenta un incremento del orden de 56% (véanse tabla 3.4 y gráfica 3.6).

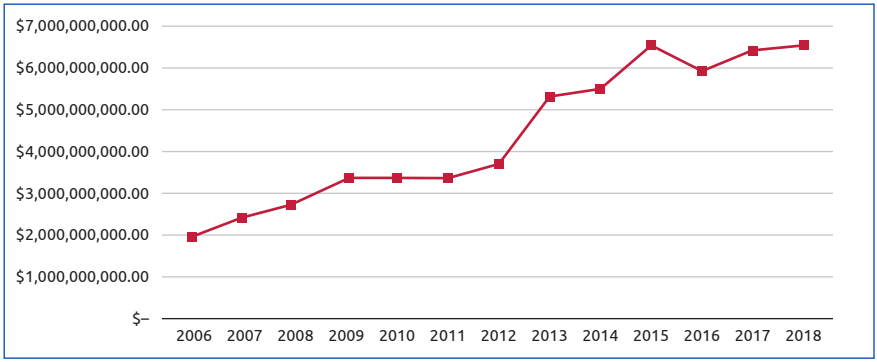
Tabla 3.4. Recursos financieros destinados a seguridad pública y procuración de justicia en Jalisco

Año	Presupuesto	
2006	$2 022 719 260	
2007	$2 498 986 355	
2008	$2 771 093 355	
2009	$3 450 853 920	54%
2010	$3 443 198 422	
2011	$3 417 605 173	
2012	$3 730 647 800	
2013	$5 281 149 381	
2014	$5 561 617 912	
2015	$6 521 036 226	
2016	$5 996 246 255	56%
2017	$6 450 051 248	
2018	$6 606 767 337	

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos de 2006 a 2018.[115]

[114] Véase Rivera (2019).

[115] Véase https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/programatico_presupuestal/presupuesto-de-egresos y Rivera (2019, p. 70).



Gráfica 3.6. Presupuesto de seguridad pública y procuración de justicia en Jalisco
Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos de 2006 a 2018 (Rivera, 2019, p. 70).

De igual forma se comportan muchos presupuestos municipales y las aportaciones federales tanto al estado como a los municipios, que buscan fortalecer la acción en favor de la seguridad pública en la entidad. En otras palabras, se presenta un ejercicio presupuestal que no se traduce en una mejora sustancial de la seguridad, una relación costo-beneficio que no arroja los resultados que la sociedad legítimamente demanda, es decir, una relación costo-beneficio negativa. En contraste, en el año pasado se reportó un incremento de 70% en las victimizaciones con respecto al último año del sexenio pasado. Esto no es un dato atípico, sino producto de la tendencia que se ha dado en el estado.

Ahora bien, la forma en que se concibe y opera la seguridad, desde el marco constitucional hasta el diseño de operativos de prevención y reacción de las policías, tienen como base la noción de Estado de derecho u orden público. Dicho en otros términos, el Estado de derecho o el orden público constituyen los ejes axiológicos de la acción normativa y práctica de la seguridad pública. Las manifestaciones de estos dos conceptos en acciones y resultados de la acción de las organizaciones encargadas de la seguridad pública son diametralmente distintas, así como sus expectativas y condiciones de éxito.

Mientras la sociedad civil y los gobiernos legítimos de México tienen como marco aspiracional el Estado de derecho pleno, que arroja ciertas categorías de expectativas y resultados en lo referente a la acción pública en materia de seguridad, en la base axiológica de las organizaciones de

seguridad pública prevalecen las características del orden público, con manifestaciones no sólo distintas, sino a veces en franca colisión y conflicto.

En otras palabras, el paradigma de seguridad pública dominante desde hace dos sexenios en Jalisco es uno que combina el combate frontal contra la delincuencia[116] con policía gubernativa. Esto es, la seguridad pública es el brazo armado del poder político, en el centro de su actuación está el mantenimiento de la seguridad del Estado, sus instituciones y sus intereses, y en el más extremo de los casos la imagen pública del grupo en el poder.

En tanto exista esta diferencia, las acciones y esfuerzos en la materia, por bien intencionados y teóricamente bien fundamentados que estén, se verán coronados por el fracaso, sobre todo bajo el sistema penal de corte acusatorio adversarial y el bloque de constitucionalidad centrado en los derechos humanos que prevalecen en México y, por ende, en Jalisco. Como consecuencia de ello, se identifica también un importante problema en la implementación de estrategias y líneas de acción en materia de seguridad pública basadas en el enfoque tradicional de elección racional de las políticas públicas.

Mientras que las causas de la inseguridad y la ineficacia de la acción gubernamental se asocian con constructos de corte institucional (producto de esta visión centrada en el orden público), es decir, las causas de la inseguridad y la ineficacia de la acción gubernamental están asociadas a las reglas formales e informales que en las organizaciones de seguridad pública generan incentivos perversos y efectos no intencionados, las medidas implementadas para resolver estos problemas están dirigidas en su totalidad a modificar los cálculos racionales que las personas (en este caso de los agentes encargados de la seguridad pública) hacen para elegir, por ejemplo, corromperse o pasar por alto normas y procedimientos en búsqueda de un beneficio propio, siendo que muchas veces ese comportamiento no es producto de un cálculo racional, sino de una respuesta adecuada al sistema de reglas formales e informales. Por tanto, es más pertinente buscar acciones que modifiquen el sistema normativo e institucional que facilita o fomenta los comportamientos indeseables.

El orden público y la seguridad pública son, ante todo, una función de protección al régimen, que no al Estado y sus elementos constitutivos, y

[116] Aunque este lema de combate frontal contra la delincuencia data del año 2002, es enarbolado por la extinta Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social.

menos aún a las personas, su integridad y su propiedad. Igualmente, el enemigo se define como el contrario a este régimen y se le considera de forma coyuntural debido a la no institucionalidad del mismo, dado por quien es el gobernante y no por su investidura o las organizaciones del gobierno. Asimismo, el castigo, con el cual se disuade o controla, carece de previsiones normativas y sólo funcionan como facilitadores dada la imposibilidad de legalidad en los procesos de juicio y castigo, que están en manos de los elementos del orden. A lo anterior se suma una concepción reduccionista, reactiva y de naturaleza táctica de la política de seguridad pública centrada en la función policial y en el escalón de ejecución, es decir, que gira alrededor de la dimensión táctica. En el caso de Jalisco prima la función reactiva o de contención que es, precisamente, la que suele caracterizar a la denominada Policía Criminal como el más bajo estadio de desarrollo policial, debido a los bajos niveles de profesionalización de la Policía Estatal y Municipal en esta entidad federativa. En contraste, el escenario local es de falta de función preventiva y debilidad de la investigativa.

Hay tres circunstancias que impulsan la necesidad de renovar lo que entendemos como política de seguridad como objeto del accionar de la autoridad: la primera es la cruenta escalada de violencia hacia las personas en todo el país y en Jalisco de una manera que no se había presentado desde que se mide este fenómeno traducido en delitos o presuntos delitos; la segunda es la alternancia política en la administración federal y estatal, que responde también a una clara exigencia social de cambio de ruta en este ámbito; y la tercera descansa en la creciente presión internacional sobre México y Jalisco para cumplir con los estándares de derechos humanos de obligada observancia con motivo de la reforma constitucional de 2011. En consecuencia, la idea de la seguridad pública como objeto central de la política pública debe modificarse. Una dimensión relevante de este redireccionamiento de la política de seguridad es superar la concepción de la seguridad pública, que colisiona con el andamiaje normativo, argumental e histórico de un concepto más avanzado que es el de la seguridad ciudadana, el cual recoge la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Carrasco, 2019).[117]

[117] El derecho a la seguridad ciudadana en México y en Jalisco puede ser considerado como la prerrogativa de las personas que exige del estado o particulares obligaciones de limitar su actuar

Debilidad del Sistema Estatal de Inteligencia[118]

La agenda de seguridad pública en Jalisco se encuentra dominada por la dinámica de las organizaciones delictivas en dos vertientes:

a) Control territorial y disputa de superficie a las autoridades. El CJNG ha ido ampliado gradualmente su presencia y zona de influencia en México, teniendo como base Jalisco y estados colindantes.

b) Enfrentamiento entre grupos criminales, destacando la disputa del CJNG contra la organización de los Beltrán Leyva (BL) y el CS.

Bajo este contexto destacan, entre otros, cuatro eventos relevantes de agresiones contra las autoridades y afectaciones a los ciudadanos, así como de percepción de inseguridad:

1. En mayo de 2015 un helicóptero de la Sedena fue derribado por integrantes de un convoy del CJNG que circulaba en la ruta Casimiro Castillo-Villa Purificación. El evento estuvo acompañado de bloqueos e incendios de vehículos en las inmediaciones de la ZMG.

2. En agosto de 2016 un convoy criminal privó de su libertad a aproximadamente ocho personas mientras cenaban en un restaurante de Puerto Vallarta, trascendiendo que los secuestrados eran parte del CS.

3. En marzo de 2018 tres estudiantes de cine fueron privados de la libertad y asesinados en la ZMG por una célula presuntamente al servicio del CJNG.

4. En mayo de 2018 el exfiscal de Jalisco, Luis Carlos Nájera, sufrió un atentado en Guadalajara, mismo que paralelamente implicó bloqueos y quemas de autobuses de transporte público, que cobraron la vida de un menor de edad y lesiones a otros ciudadanos ajenos a la disputa criminal.

---

que amenace la vida, la libertad personal, la integridad física, psicológica y moral; del estado especialmente se deriva la obligación de proteger estos derechos a través de la prevención de esas amenazas y si llegan a materializarse, está obligado a poner en funcionamiento el sistema penal y reparar esas lesiones.

[118] Véase Balcázar (2018). Los hallazgos plasmados en dicho documento representan una aproximación general que identifica áreas de mejora para fortalecer las capacidades estatales y acotar los riesgos y amenazas que recientemente han vulnerado y generado percepción de temor e inseguridad entre los jaliscienses.

Estos acontecimientos dan cuenta del nivel de violencia de los grupos delictivos (en especial, el CJNG), capacidad de fuego y cobertura territorial, que les permiten mantener una red logística y operativa en distintos puntos de la geografía estatal y nacional. En algunos medios se ha referido que el CJNG apoya a una de las facciones del Cártel del Golfo (CDG) en Tamaulipas.

En contraparte, la administración estatal, posiblemente desgastada ante su etapa final de gestión, muestra desconcierto y capacidades de previsión y reacción sumamente limitadas, que la han condicionado para mantener esquemas de seguridad pública en niveles acotados, haciendo evidente la necesidad de fortalecer las capacidades y producción de su sistema estatal de inteligencia estratégica.

En cuanto a la evaluación de insumos, se identifica que el sistema no cuenta con una visión estratégica, limitándose exclusivamente a reacciones táctico-operativas basadas en el factor sorpresa. Este sesgo explicaría por qué a lo largo del tiempo no se ha logrado contener el esquema de control y disputa territorial de grupos delictivos contra las autoridades.

Con relación a los que toman las decisiones, se aprecia la figura del gobernador como el máximo responsable, quien posiblemente ha considerado dentro de su administración un enfoque más mediático que estratégico, activado mediante el "factor sorpresa".

Sobre los municipios como generadores de información a la red estatal de inteligencia en Jalisco, se aprecia poco flujo de información de las áreas del sector seguridad, además del posible involucramiento de autoridades municipales con grupos delictivos. Adicionalmente, es probable que la información no vinculada al sector seguridad con potencial de evaluar la dinámica municipal, como catastro o agua potable, se encuentre desperdiciada. Además, se identifica coordinación reducida con entidades federativas, limitando el flujo de información dentro del sistema.

En lo que respecta a la evaluación de procesos de inteligencia, se percibe un acopio de información fragmentada, con baja coordinación entre agencias estatales generadoras de inteligencia y con baja especialización, lo cual explicaría los resultados reactivos que se muestran en la realidad jalisciense.

Se estima que la parte analítica carece de rigor metodológico, herramientas teórico-conceptuales, equipamiento tecnológico y profesionales

de distintas disciplinas para generar productos con carácter estratégico, integral y transversal.

Por su naturaleza y resultados, los procesos se perciben excesivamente cerrados, con muy baja retroalimentación y fragmentados, sin capacidad de integrar la propia información disponible de las agencias estatales. Esta situación podría explicarse ante la falta de prioridades sobre los riesgos y amenazas que deben ser atendidos, lo cual motiva que la inversión de tiempo en el procesamiento de eventos no sea en función de los temas de mayor dimensión estratégica, sino más bien para responder y atender a la coyuntura del momento.

Tratándose de la participación de los productores, es posible que no cuenten con una agenda estatal de riesgos, por lo que las consignas de generación de inteligencia obedecen más a coyunturas que a factores de riesgo en específico, lo cual limita las capacidades y alcances del sistema estatal de inteligencia estratégica en Jalisco y provoca que quienes toman las decisiones busquen únicamente productos que, sin una atención estructural, permitan articular respuestas mediáticas a casos específicos. Asimismo, se considera que los procesos podrían incorporar recursos suficientes para profesionalización, capacitación, coordinación, modernización y desarrollo tecnológico, que hasta el momento se perciben ausentes.

En lo que respecta a la evaluación de productos, se estima que no se está generando conocimiento útil, en tanto el proceso de toma de decisiones no ha logrado acotar las muestras de presencia e influencia criminal, generando el efecto contrario con el aumento de situaciones de riesgo e incremento en los niveles de violencia. Los productos no están orientados hacia la construcción de esquemas de seguridad y gobernabilidad, evidenciando una brecha en la construcción de confianza entre agencias estatales y órdenes de gobierno.

Teniendo como centro la evaluación de relaciones, no existe un interés compartido dentro del sistema de inteligencia, al oscilar entre la coyuntura mediática y necesidades reales de dotar a quienes toman decsiones de conocimiento útil y productos que permitan fortalecer la presencia institucional y reducir los riesgos generados por la violencia criminal, posiblemente corrupción e ingobernabilidad. También se considera que el concepto de utilidad no está presente en las relaciones del sistema, lo cual inhibe la consolidación de una comunidad de inteligencia ampliada basada en mecanismos de control y eficacia.

Bajo este mismo concepto se identifica que las relaciones dentro del sistema se enfrentan a obstáculos generados por inercia burocrática, en la que hay escasa comunicación en dos dimensiones: 1) entre productores de inteligencia (oficinas que compiten entre sí en vez de compartir y complementar la información) y 2) entre productores y consumidores, haciendo que no existan procesos de retroalimentación, lo cual sin la existencia de una agenda se transforma en una relación entrópica en la que no es posible producir inteligencia estratégica de calidad.

Por su parte, entre los principales riesgos externos que enfrentaría el sistema de inteligencia en Jalisco se identifica a la agenda del crimen organizado como uno de los principales desafíos, complementado con temas paralelos, como pueden ser el surgimiento de grupos de civiles armados, lavado de dinero, corrupción y manifestaciones de ingobernabilidad.

Se considera también como riesgo colateral la infiltración del crimen organizado en estructuras gubernamentales de los tres órdenes de gobierno con presencia en Jalisco, en dependencias con distinta naturaleza administrativa, pero posiblemente con más impacto en las corporaciones de seguridad pública.

Por las características del estado, es posible también la concurrencia de movimientos antisistema en expresiones como los bloques negros, esquemas de liberación animal o tendiente a lo salvaje, sin descartar movilizaciones sociales instigadas por organizaciones delictivas.

Adicionalmente, y en la vertiente estratégica, aspectos tales como el medio ambiente, abasto de agua, mitigación de desastres naturales y atención a pandemias, se visualizan como temas complementarios que deben ser considerados en la integración de la agenda estatal de riesgos.

De una evaluación general del sistema de inteligencia en Jalisco, se desprende una falta de claridad en la integración de los objetivos, siendo casi inexistente, con un esquema de deslegitimación social ante la falta de resultados contundentes frente a las acciones criminales. Da la impresión que no hay un referente, político o normativo, que oriente la acción de las agencias de inteligencia estatales, lo cual inhibe los procesos de profesionalización y convierte a las oficinas en entidades sin doctrina y valores específicos que les permitan trabajar hacia un orden de legalidad y gobernabilidad.

Se percibe información fragmentada y agencias descoordinadas como una constante a lo largo del sexenio que está por terminar, donde posible-

mente se consideró la inversión en desarrollo y administración de un sistema de inteligencia estatal como algo innecesario, teniendo como resultado una alta ceguera institucional que deriva en falta de mecanismos de protección para la ciudadanía y funcionarios estatales, bajo esquemas de presión directa generados por el crimen organizado, los cuales parecieran no detenerse.

Crisis de la institución policial

La seguridad pública, como derecho y bien público, constituye un sistema integrado por subsistemas, del que destaca la institución policial y el personal a su cargo, a los que la ONU denomina funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Si bien garantizar la seguridad de la población va más allá de la función a cargo de la policía, como institución básica del Estado ocupa un lugar central por ser la autoridad que se encuentra en contacto vivo, directo y permanente con el ciudadano y, desde el punto de vista cuantitativo, la que presenta el mayor número de efectivos encuadrados en comparación con el resto de los operadores del sistema de seguridad pública.

La institución policial –como parte del marco institucional– está compuesta por factores cuantitativos relativamente fáciles de mensurar, que pueden sintetizarse en todo aquello que pueda ser sometido a censo (personal operativo y administrativo) e inventario (como patrullas, armamento letal y menos letal), y por factores cualitativos materiales (sistemas computacionales, de armas, de comunicaciones y transportes, en términos de durabilidad y confiabilidad) y no materiales (intangibles, como nivel de escolaridad promedio de los policías, carrera policial, inteligencia y contrainteligencia, formación básica, intermedia y avanzada, entre otros).[119]

El liderazgo (altos mandos policiales) es un componente de los factores cualitativos no materiales de la policía, en especial por tratarse de una organización de tipo piramidal o jerárquica basada en la relación mando-obediencia, en la que la cadena de mando es su columna vertebral, por lo que someter a análisis sus desafíos es estratégico.

Además, los más recientes hallazgos en el campo de la administración y las políticas públicas hacen hincapié en los errores o fallas de la directiva (in-

[119] Véase Moloeznik (2010).

eficiencia) y en el estilo tradicional de conducción, inapropiado e insuficiente (insuficiencia), como responsables del fracaso del Estado en dar respuesta a las legítimas demandas ciudadanas, en lugar del escalón de ejecución al que tradicionalmente se responsabilizaba del déficit de resultados; esto es, la centralidad actual gira alrededor de la capacidad y efectividad directiva de las decisiones ejecutivas de los altos directivos (Aguilar, 2018).

De ahí que convenga hacer un alto en el camino e identificar los desafíos que trae aparejada tanto la institución policial como sus altos mandos policiales en el estado de Jalisco, que se resumen en el siguiente decálogo.

Estigmatización social de la institución policial

La policía, en tanto institución, ocupa una de las últimas posiciones en el imaginario colectivo local, es decir, en el escenario de Jalisco domina una generalizada percepción negativa de la policía, así como una marcada desconfianza en la misma. En síntesis, la Policía carece de reconocimiento social y esto explica, en gran medida, el déficit de aspirantes cuando se abre una convocatoria para reclutar personal policial de nuevo ingreso.

Modelo policial híbrido con sesgo represivo[120]

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se inclina por el modelo policial anglosajón, al establecer que la institución policial será profesional, disciplinada y *civil*.[121] Lo cierto es que en Jalisco esta institución básica del Estado mexicano no respondió –ni responde– a modelo alguno. La debilidad de sus policías descansa, entre otros aspectos, en la ausencia de un modelo policial claro. Los híbridos que caracterizan a los cuerpos de seguridad pública –con un claro sesgo represivo basado en la concepción autoritaria de orden público y paz social– en los tres órdenes de gobierno, constituyen un reflejo del desinterés

[120] El modelo policial constituye un componente cualitativo no material de primer orden, porque a partir del establecimiento del mismo, la institución policial puede generar doctrina policial propia, fijar los perfiles de los aspirantes o candidatos a incursionar en la carrera policial, los contenidos de los procesos de formación, los perfiles de egreso de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, entre otros aspectos fundamentales del desarrollo policial. Véase Moloeznik (2010).

[121] La cursiva es del autor.

histórico del poder político por la seguridad pública y, en especial, por el instrumento de autoprotección social por excelencia.

La apuesta por los factores cuantitativos y la militarización de la seguridad pública

Cabe destacar que desde la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en 1995, las sucesivas administraciones de los tres órdenes de gobierno han aspotado por los factores cuantitativos en detrimento de lo cualitativo.

Adicionalmente, las entidades federativas están adoptando el modelo de policía militarizada, que en Jalisco se traduce en la corporación Fuerza Única Jalisco, la cual pone el acento en la reacción dejando de lado la prevención y la investigación, a lo que se suma la incorporación de exmilitares o militares (retirados o en servicio comisionados) en el ejercicio del mando.

Perfiles y escalafón como asuntos críticos

Si bien la función de la seguridad pública y sus operadores son un asunto de carácter técnico, dicha política sectorial no escapa a la tendencia del aparato estatal como botín y agencia de colocaciones de los partidos políticos. Esto explica que los altos mandos no responden a un proceso de profesionalización, de ascensos basados en el perfil, trayectoria, méritos, capacidades y evaluación del desempeño del personal encuadrado; antes bien, la opacidad en los procesos de promoción y la designación de personas que incumplen con los requisitos establecidos, pero que responden a la lógica de los partidos políticos y a lealtades personales y de grupo, dan al traste con el escalafón y cualquier regla de juego establecida. La necesaria dimensión técnica se diluye frente a los dictados de la dimensión política, lo que tiene un impacto negativo sobre la autoestima de los policías que cumplen con los requisitos y condiciones de ascenso, pero se ven relegados. Al respecto, diferentes encuestas demuestran que la mayoría de los efectivos policiales no confían en sus superiores jerárquicos.[122]

[122] Véase Proyecto Justicia en México (2009 y 2011).

Debilidad de la cadena de mando y ausencia de deontología policial

Esta realidad en el nombramiento discrecional de los altos mandos contribuye a debilitar la cadena de mando y a diluir responsabilidades, ya que en la praxis no se respeta el escalafón como piedra de toque de la carrera policial. Tampoco se verifica una actuación que responda a una ética profesional, es decir, a un código de actuación o deontología policial a la luz de la inexistencia de protocolos de actuación, lo que coadyuva a generar y consolidar una imagen social negativa de la institución policial.

Inseguridad e inestabilidad laboral

La estabilidad y seguridad laboral constituyen requisitos indispensables para cualquier sistema meritocrático de carrera, lo que en el caso mexicano no se les garantizan a los siguientes tres colectivos de funcionarios públicos: agentes de MP, peritos y miembros de las instituciones policiales, de conformidad con lo establecido por el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución, al contemplarse la separación de aquellos efectivos que incumplan con lo establecido por el SNSP.

Así, pende sobre la cabeza de los policías la espada de Damocles, ya que pueden ser libremente removidos y, aunque dicha separación haya sido injusta, en ningún caso procederá la reinstalación, lo cual ha sido refrendado por la interpretación de la Suprema Corte de Justicia, máxima autoridad jurisdiccional en México.

El lector se encuentra ante los exámenes masivos de control de confianza al personal de las procuradurías/fiscalías, órganos auxiliares de la justicia (peritos) y cuerpos de seguridad pública, que han obligado a las entidades federativas a crear centros de control de confianza a cargo de la aplicación de una batería de seis exámenes, siendo el polígrafo la reina de las pruebas y, por ese motivo, su reprobación es motivo suficiente para prescindir del policía en cuestión.

Falta de incentivos y proyecto de vida profesional

La deshumanización de dicho proceso (que se traduce en un sistema de despojo) puede constatarse a partir del testimonio de aquellos funcionarios públicos que han experimentado la vejación que implica el examen psicológico (polígrafo) y de aquellos a quienes simplemente se hace de su conocimiento que no han aprobado y, por ende, deben salir por la puerta del jurídico y por su liquidación, sin ofrecer explicación alguna y dando al traste con el derecho al debido proceso, el cual integra el núcleo duro de los derechos humanos. Además, los horarios y la excesiva carga de trabajo de los mandos generan un innegable desgaste, así como problemas de violencia intrafamiliar.

Adicionalmente, entre los factores de estrés reportados en diversos procesos evaluativos de los oficiales de policía, ya sea con fines de renovación de la licencia colectiva de portación de arma de fuego o para procesos de promoción o revaloración, destaca que cerca de 70% de los elementos presenta alguna de las siguientes situaciones: experimenta inconformidad ante los estilos de mando, caracterizados por un liderazgo injusto, autoritario y con alto nivel de favoritismo (ascensos por compadrazgo, amistad o deudas políticas); consideran su función como una labor absorbente en la que deben estar disponibles las veinticuatro horas del día y los siete días de la semana, por lo que no cuentan con un horario real que les permita realizar otras actividades de actualización, capacitación o formación escolarizada; otras acciones que, siguiendo a los propios policías, alteran su equilibrio emocional son la emisión de boletas de arresto (cuando éstas se consideran injustas), no contar con apoyo de sus superiores, así como la falta de apoyo legal en eventos que así lo requieren (Gutiérrez, Pérez, Parra y Lira, 2019).

No debe extrañar la falta de incentivos para abrazar la carrera policial como proyecto personal de vida, puesto que el Estado ni siquiera le garantiza la estabilidad y seguridad laboral a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, quienes tampoco cuentan con tiempo libre para convivir con la familia y dedicarlo al necesario esparcimiento.

Problemas agudos de salud mental de los policías[123]

El ejercicio de los funcionarios públicos en el ámbito de la seguridad pública, y particularmente el desempeño de los oficiales de policía, constituye una actividad de alto riesgo, con efectos acumulativos de estrés laboral incapacitante que afecta –de forma significativa– diversas áreas de la vida personal, social, laboral y educativa del personal encuadrado.

Casi todos los estudios concluyen que este fenómeno tiene un costo elevado en términos de daño humano y económico, debido a que sus consecuencias, además de deteriorar la salud mental y física de los funcionarios, repercuten negativamente sobre la corporación en forma de altos niveles de ausentismo y rotación de personal, bajo rendimiento, desánimo de los oficiales, falta de innovación y baja productividad (Gil, Nuñez y Selva, 2006).

Los efectos predominantes del estrés incapacitante en los oficiales de policía abarcan una amplia gama de repercusiones tanto en el ámbito físico como mental, así como en diversas áreas de su vida cotidiana; ello se debe, en gran medida, a la constante exposición de eventos de alto impacto y traumáticos, desarrollando signos y síntomas entre los que destacan los siguientes (Asociación Psiquiátrica Americana, 2014):

a) Experiencia continua –directa o indirecta– a eventos traumáticos tales como amenazas, fuego cruzado, muerte de compañero(s), acciones de venganza, ejecuciones, observación e interacción constante en escenas de muertes violentas –suicidios, homicidios y accidentes– o de lesiones a diferentes tipos de víctimas.

b) Exposición repetida o extrema a detalles repulsivos de sucesos traumáticos.

c) Recuerdos angustiosos recurrentes involuntarios e intrusivos, como sueños en los que el contenido está relacionado con el evento traumático, reacciones disociativas, malestar psicológico intenso o prolongado y reacciones fisiológicas intensas al exponerse a factores internos o externos que simbolizan o se parecen a un aspecto de la experiencia traumática (cefaleas tensionales, dermatitis, hipertensión, gastritis, úlceras, colitis, espondiloartrosis o dolor de espalda baja).

[123] Véase Gutiérrez, Pérez, Parra y Lira (2019).

d) Esfuerzos para evitar recuerdos externos (personas, actividades o lugares), pensamientos o sentimientos angustiosos estrechamente asociados a sucesos traumáticos.
e) Creencias negativas sobre el propio rendimiento.
f) Visión de un mundo injusto.
g) Estado emocional negativo persistente (miedo, temor, enfado, ansiedad o insatisfacción).
h) Disminución del interés por participar en actividades que antes eran satisfactorias (temor, enfado, culpa o vergüenza).
i) Comportamiento irritable o arrebatos de furia que se expresan típicamente de forma verbal o física contra personas u objetos.
j) Comportamiento imprudente o autodestructivo.

A lo anterior se suma la ausencia de instalaciones adecuadas y la falta de mantenimiento o deterioro de sus equipos (chalecos, armas, uniformes o parque vehicular), lo que genera una sensación de vulnerabilidad que pone en riesgo su integridad física y mental.

Precisamente, el riesgo de perder la vida y el poco reconocimiento por parte de la ciudadanía hacia su labor, aunado a las agresiones físicas y verbales a las que son objeto a veces por el sólo hecho de portar un uniforme, son causas de preocupación frecuente.

En entrevistas, los oficiales refieren acciones donde en algunas ocasiones son citados a comparecer sin haber dormido, prolongándose las sesiones por varias horas, lo que repercute en una sensación de fatiga y agotamiento en su labor cotidiana.

Asimismo, los cambios constantes en sus turnos o servicios provocan alteraciones en los ciclos sueño-vigilia, generando problemas como disomnias y parasomnias (insomnio, hipersomnia, o bien no tener un sueño reparador que les permita descansar adecuadamente), y, con ello, una merma en su capacidad de respuesta operativa. El estrés, la fatiga y el agotamiento generan también alteración de los procesos psicológicos fundamentales (atención, memoria, voluntad, motivación, motricidad, percepción visual y auditiva, análisis, síntesis, entre otros), o bien repercuten en la emergencia del llamado s*índrome de Burnout* o de agotamiento emocional.[124]

[124] El síndrome de Burnout fue declarado en el año 2000 por la OMS como un factor de riesgo laboral por su capacidad para afectar la calidad de vida, salud mental e incluso hasta poner en ries-

Formación profesional nula y divorcio con las universidades

En Jalisco y sus municipios, a lo largo de su trayectoria profesional, los policías sólo reciben formación básica y difícilmente –sólo como excepción– regresan a las aulas de la academia para adquirir nuevos conocimientos y herramientas para el mejor desempeño de su encargo (no hay formación continua). Ni siquiera a los altos mandos se les exige una especialización o formación profesional con enfoque de liderazgo y ética de actuación. Tampoco existen vínculos entre las instituciones policiales estatales y municipales y las universidades, donde se genera conocimiento e investigación aplicada. Incluso se mantiene este divorcio con las instituciones de educación superior cuando universitarios acceden a una posición de mando en la policía.

Dispersión y desequilibrios

A la luz de la jurisdicción, recursos y capacidades tanto del gobierno del estado como de cada municipio de Jalisco, se puede observar la ausencia de una coordinación real en la materia. Así como el sistema nacional de seguridad pública ha fracasado a nivel nacional, Jalisco constituye un reflejo del mismo al constatarse una dispersión de esfuerzos –cuando no dispendio de recursos–, heterogeneidad de los componentes del sistema estatal de seguridad pública y coordinación incipiente. La mayoría de los municipios jaliscienses no se encuentra en condiciones de garantizar la función de seguridad pública consagrada en los artículos 21 y 115 constitucionales.

Aunque, probablemente, la debilidad de mayor peso resida en la heterogeneidad de las fuerzas policiales, de la mano de los desequilibrios o desbalances de cualquier indicador que se considere, como estado de fuerza y tasa policial, capacidades, cobertura, grado de escolaridad promedio de los efectivos, aptitudes y formación, liderazgo, inteligencia y contrainteligencia, sistemas de armas, comunicaciones, cómputo y transporte, integridad y actuaciones, entre otros.

go la vida. Su definición no se encuentra en el DSM-5 ni en el CIE-10, pero usualmente se describe como una forma inadecuada de afrontar el estrés crónico, cuyos rasgos principales son el agotamiento emocional, la despersonalización y la disminución del desempeño personal. Para más información véase http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S1409-00152015000100014&script=sci_arttext&tlng=en y Gutiérrez, Pérez, Parra y Lira (2019, p. 96).

Tabla 3.5. Desbalance de ingresos del personal policial	
Municipios de Jalisco seleccionados	Percepción mensual de los policías
Zapopan	$17 012.00
Guadalajara	$16 994.00
Tlaquepaque	$ 15 500.00
Tlajomulco	$ 15 205.00
Tonalá	$ 14 582.00
Zapotlanejo	$13 500.00
El Salto	$ 9 086.00
Ixtlahuacán de los Membrillos	$ 8 714.00
Juanacatlán	$ 6 650.00
Santa María de los Ángeles	$6 440.00
Tuxcueca	$6 440.00
Tuxcacuesco	$6 300.00
Quitupan	$6 200.00
Tolimán	$5 000.00

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada el 15 de junio de 2018 por Rubén Ortega Montes, del Centro Universitario de la Ciénega, UdeG.

Incluso aunque la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco y sus municipios establece que debe haber una *academia única* que forme a los policías estatales y municipales en un molde común, en realidad todos los municipios de la ZMG y los más grandes del interior de la entidad cuentan con sus propios centros de formación, al margen del mandato legal.

Persecución del delito condicionada e ineficiente[125]

Ninguna ley puede cambiar o suplir una realidad, por lo que resolver el problema de estructura, capacidades y perfiles de la Fiscalía General no es

[125] Véase Góngora (2019, pp. 168 y ss.) .

un asunto de leyes, reglamentos y decisiones de mando, sino de voluntad política, autonomía del MP e interoperatividad.

Respecto a la voluntad política, son pocos los gobernadores en turno que han valorado poner frente a las estructuras de seguridad y procuración de justicia un perfil técnico, con experiencia, que no esté ligado a grupos políticos (manejo de cuotas del Estado como botín de los partidos políticos) y que no tenga señalamientos en actos de corrupción y violaciones a los derechos humanos; por el contrario, se han elegido, en la mayoría de los casos, perfiles que privilegian la lealtad y la subordinación al titular de Ejecutivo, lo cual da al traste con la autonomía del MP.

En contraste, el perfil para ocupar el espacio en la procuración de justicia debe responder a capacidades, experiencia y sensibilidad ante los problemas que más aquejan a la sociedad: su seguridad, el restablecimiento de sus derechos, reparar el daño y tratar adecuadamente a las víctimas, así como una estrategia para la resolución pronta y expedita en las carpetas de investigación, procurando en la mayoría de los casos la conciliación y la resolución alterna para con ello dedicar la mayor parte de los recursos a los delitos de alto impacto.

La cabeza del órgano de persecución del delito debe acreditar también capacidades de gestión y administración (para cabildear recursos tanto en el estado como a nivel federal), generar un servicio civil de carrera ministerial, velar por los ascensos y elevar las condiciones laborales de los agentes del MP, personal operativo, administrativo y Policía Investigadora a niveles decorosos y, con ello, iniciar la etapa adeudada de la profesionalización en la procuración de justicia. Al momento no se cuenta con ello y estas han sido las principales complejidades que enfrenta la procuración de justicia y la falta de un perfil acorde a las exigencias y necesidades, lo cual envuelve a la entidad en asuntos críticos que requieren su atención urgente: condicionamiento de recursos, deterioro del Estado de derecho por violación de derechos humanos, dispersión y desequilibrio en la coordinación y capacidades, desvinculación en la interoperatividad, debilidad en materia de cooperación regional e internacional, ausencia de un sistema de inteligencia y reformas estructurales en transición en el marco del Sistema Penal Acusatorio.

En lo que respecta a los recursos humanos y ascensos, en la Encuesta Institucional 2017 realizada para el estado de Jalisco por el SESNSP, en su

apartado de "hallazgos y recomendaciones", destaca que es evidente que al entrevistar a los elementos de seguridad y procuración de justicia, 47% mencionan como hábitos y problemas laborales la falta de ascensos; de hecho, en la Fiscalía General de 2013 a junio de 2018 no ha existido ascenso alguno para el personal operativo de la institución,[126] pero con mayor fuerza ha sido la negligente situación salarial, en la que manifiestan los entrevistados que "a la institución le hace falta la mejoría del sueldo y las prestaciones (94%), seguido de la falta de personal y capacitación (92%). Por otro lado, los principales problemas observados fueron la falta de organización (59%), falta de confianza ente los elementos (52%), falta de actitud de servicio (50%) y ausencia de liderazgo (51%)" (Secretaría General de Gobierno Jalisco, 2017).

En especial, la falta de personal es uno de los problemas de mayor gravedad: ¿cómo poner a funcionar un esquema de procuración de justicia sin el personal adecuado y suficiente? "De marzo de 2013 a la fecha, la Fiscalía General ha depurado a 340 elementos por reprobar las pruebas de confianza, aunque 42 de éstos enfrentan un procedimiento penal por delitos que van desde el abuso de autoridad hasta la tortura" (El Informador, 6 de febrero de 2016).

Al insuficiente personal para atender una creciente carga de trabajo, se suma la atención y calidad que pueda brindar un MP a la conducción, mando, diligencias, seguimiento y atención a víctimas, responsabilidades que descansan sobre las espaldas de tan solo 422 agentes de MP, según las cifras del año 2017 (véase tabla 3.6); esto significa que de las 117 554 denuncias presentadas en dicho año (Jalisco Cómo Vamos, 2017), cada agente del MP tendría que atender 278.56 carpetas de investigación. En la hipótesis de dedicarle un día completo a cada carpeta para su estudio, seguimiento e integración, para estar en condiciones de asistir a la audiencia de control y proceso, el lector estaría ante un escenario en que la carpeta no la volverían a ver hasta dentro de nueve meses; esto sin mencionar el trabajo rezagado que se tiene del año anterior (2016) del orden de 95 329 averiguaciones previas y carpetas de investigación (Jalisco Cómo Vamos, 2017).

[126] Aclaremos que sólo se ha dado en los casos que de ocupar un cargo operativo o administrativo se ha promovido a ocupar cargos administrativos de directivos y confianza, pero con la condición de renunciar a su base operativa.

Tabla 3.6. Estado de fuerza en la Fiscalía General del Estado						
Año	Preventivos[1]	Investigadores[2]	Ministerios Públicos	Custodios[3]	Administrativos	Total
2016	3 179	2 197	385	2 107	2 586	10 454
2017	3 121	2 376	422	2 095	2 622	10 636
2018	3 061	2 352	422	2 066	2 640	10 541
Diferencia	-118	-203	37	-31	44	87

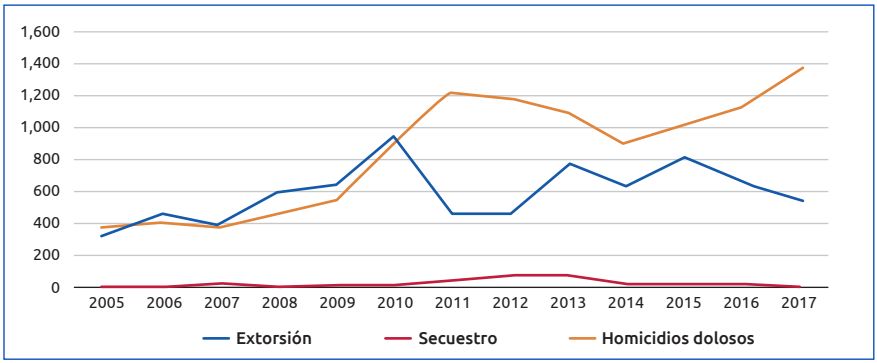
[1] Referentes al número de elementos operativos de la Policía Estatal de Jalisco.
[2] Referentes al número de elementos de la Policía Investigadora de la Fiscalía General.
[3] Referentes al número de elementos custodios de la Fiscalía de Reinserción Social de la Fiscalía General del Estado.

Fuente: Dirección de Recursos Humanos de la Fiscalía General del Estado, datos del 18 de junio de 2018 (Góngora, 2019, p. 158).

El mal manejo y distribución de los agentes del MP genera un pésimo servicio público y atención a la sociedad, por ende, un detrimento en la calidad de la integración y conducción de la investigación, pues en los distritos regionales –que están fuera de la zona metropolitana– se tiene un agente del MP que se hace cargo de hasta tres agencias, o bien de tres municipios a la vez, con tan solo de tres a cinco policías investigadores. Esto se complica más cuando un agente o policía tiene una incapacidad por enfermedad o se encuentra de vacaciones.

En otros casos y debido a la rotación de personal, hay situaciones en que una carpeta de investigación ha pasado por trece agentes del MP, integrándola en distintos momentos, lo cual no le permite conocer y analizar a cada uno la investigación y avances que se tienen; por el contrario, cuando empieza a involucrarse, suele presentarse otra rotación y un detrimento del derecho de las víctimas a la verdad y la justicia.

Esta misma incapacidad operativa quizás es percibida por las organizaciones criminales, pero más aún en la delincuencia común, que aunado a un sistema de justicia procesal penal que todavía no termina por consolidarse, generan una mayor incidencia delictiva en razón a la poca probabilidad (costo de oportunidad) de que un delincuente sea llevado ante la justicia.



Gráfica 3.7. Carpetas de investigación según delitos de alto impacto (números absolutos)
Fuente: Observatorio Nacional Ciudadano (2018).

En lo que respecta a la estructura y organización de la procuración de justicia, el gran monstruo institucional hecho a modo del gobierno en turno (2013-2018) y del fiscal en ese periodo[127] generó muchas expectativas, pero internamente su inestabilidad laboral, los recursos condicionados, su infraestructura operativa y los perfiles directivos no adecuados provocaron una zozobra ciudadana en el restablecimiento de sus derechos y demandas de justicia, siendo una constante un tipo de criminalidad que percibe las debilidades internas y aplica los vacíos legales.

Indefensión de la defensoría pública[128]

El derecho fundamental a la defensa se ofrece en Jalisco a través de la Procuraduría Social. Esta institución se encarga de ofrecer representación legal en asuntos de orden familiar, laboral y civil (representación social), así como de ofrecer una defensa técnica y adecuada a todo aquel ciudadano

[127] Creación de la Fiscalía General al fusionar la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública, en virtud del *Periódico Oficial del Estado de Jalisco* el 27 de febrero de 2013, núm. 21, tercera edición especial. Se trata de una reforma estructural, caracterizada por una concentración de poder en manos de la figura del Fiscal General. Así, se dio un proceso de excesiva centralización y concentración de funciones, que se erigió en una constante histórica en aquellos países cuyo sistema político es totalitario y/o autoritario, y el Poder Ejecutivo –a través de una determinada figura– ejerce, a la vez, la función de persecución del delito (procuraduría) y de seguridad y orden público (policías) (véase Padilla, Leal y Acosta, 2013).

[128] Véase Aguiar (2019).

que, imposibilitado para pagar un abogado de su confianza, le sea imputado un delito del orden penal (defensoría pública).

En sí, esta institución es el canal de acceso a la justicia para la población más pobre. En un estado como Jalisco y de acuerdo con el reporte *Pobreza 2014 en Jalisco* del Coneval, estamos hablando que sólo 27.1% de la población clasificada como "no pobre y no vulnerable" estaría en posibilidades de elegir y pagar su propio abogado, mientras que 73% restante muy probablemente tendría que esperar a que se le asigne un defensor por parte del Estado por contar con algún tipo de vulnerabilidad (pobreza moderada, extrema, carencia sociales o de ingresos). De hecho, de los casos que ingresan a una defensoría pública local, sólo alrededor de 10% cuenta con abogado particular, mientras que el 90% restante solicita el apoyo de un defensor público de oficio.

¿Qué retos enfrenta actualmente la defensoría pública en Jalisco para ofrecer una defensa adecuada? A continuación, se señalan los más importantes:

a) La defensoría es una institución dependiente del ejecutivo, esto es, el gobernador tiene facultades para nombrar y remover libremente al titular de la dependencia.

b) El insuficiente número de defensores públicos, ya que la defensoría de oficio (área penal) en Jalisco cuenta con treinta y ocho defensores públicos adscritos a la dependencia, dieciséis de ellos brindan sus servicios en los juzgados del fuero común del centro penitenciario de Puente Grande y veintidós en el área de averiguaciones previas de la Fiscalía del Estado.

c) Distribuyen o asignan los casos a un defensor a través del sistema de turnos, es decir, no se considera la complejidad del caso, sino la suerte del defensor.

d) Excesiva carga de trabajo. Cada defensor público adscrito a los juzgados de Puente Grande trabaja en promedio con trescientos cincuenta casos al año, mientras un defensor público del área federal lleva entre treinta y cuarenta casos por año.

e) No hay una especialización por delito, esto es, defensores especializados para atender sólo los casos de secuestro o los delitos contra la salud, violación, homicidio o delincuencia organizada.

f) La defensoría pública no cuenta con un área de apoyo para los servicios periciales, por lo que cuando son necesarios, los imputados y el defensor tienen que buscar recursos para poder realizarlas.

g) Condiciones materiales precarias para ofrecer una defensa técnica y adecuada. No cuentan con suficientes recursos materiales como equipos de cómputo completamente funcionales, plumas, hojas, tóner, impresoras e incluso papel higiénico y servicios de limpieza.
h) Ausencia de servicio profesional de carrera de los defensores.
i) Los salarios son diferentes. Mientras algunos defensores señalaron percibir mensualmente entre doce mil y trece mil pesos, otros perciben entre dieciocho mil y veintitrés mil pesos al mes. Su trabajo y la carga son iguales, pero unos tuvieron la fortuna de entrar cuando la defensoría pública era parte del poder judicial, mientras que los otros fueron contratados una vez que se trasladó la institución al dominio del ejecutivo.

Desde 2008 la reforma constitucional en materia penal introducida a nivel federal busca que las defensorías implementen los mecanismos de un sistema acusatorio para proteger de manera más efectiva los derechos de los acusados. La defensa adecuada y gratuita es un derecho garantizado en tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte, como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, desde 2011 la defensoría pública en México –como autoridad del aparato estatal– está llamada a promover, proteger y garantizar los derechos humanos verificando que se aplique el derecho más amplio y favorable a la persona, en concordancia con lo estipulado en la Constitución y en tratados internacionales ratificados por México.

Recomendación de políticas públicas[129]

En los casos de seguridad, prevención y procuración de justicia, se necesitan perfiles técnicos-profesionales en los mandos directivos y en las coordinaciones, profesionales que en muchos casos ya se encuentran en las respectivas instituciones con años de trabajo, experiencia y comportamiento intachable. A la cabeza de cada institución, se necesita un profesional de trayectoria intachable, un gestor de recursos, un conductor estratégico que

[129] Véase Moloeznik (2016).

vincule las políticas públicas con la sociedad, los colectivos, las organizaciones y las instituciones a través de la interoperatividad, que tenga la voluntad y el apoyo de los tres poderes constitucionales, que tenga la visión de profesionalizar a las corporaciones al más alto nivel y bajo estándares internacionales, que dignifique la carrera policial, ministerial y administrativa de las corporaciones para que éstas sean un atractivo y *modus vivendi* de los que decidan abrazar la profesión, que sus familias cuenten con los apoyos en los servicios médicos, educativos, culturales y económicos en vida e incluso cuando los elementos caigan en cumplimiento del deber (Góngora, 2019).

Ajustar el marco normativo vigente

Esta propuesta incluye la necesaria autonomía financiera, con el apoyo de los representantes de Jalisco en el H. Congreso de la Unión. En otros términos, reivindicar la naturaleza de Estado libre y soberano de Jalisco y poner límites a las imposiciones de la federación, para garantizar a Jalisco y sus municipios la creatividad e iniciativa estratégica en materia de seguridad pública, en detrimento de decisiones y fondos etiquetados del gobierno central destinados a la seguridad pública y a la procuración de justicia.

Adicionalmente, se debe reformar la Ley Suprema de la Nación, con el objeto de colocar a los agentes de MP, policías y peritos en el mismo plano que los militares, marinos y personal del servicio exterior mexicano, esto es, reconocerles la estabilidad y seguridad laboral, así como el derecho al debido proceso en caso de presentarse su posible separación. No obstante, antes debería intervenirse el Centro Estatal de Control de Confianza, evaluar a los poligrafistas y resaltar la importancia del examen ambiental patrimonial.

La consagración normativa del sistema meritocrático permitiría diseñar y desarrollar el necesario escalafón y la carrera en cada uno de estos tres colectivos de funcionarios públicos integrantes del sistema de seguridad pública (Moloeznik, 2015). Asimismo, se debe facultar a Jalisco para ejercer supervisión sobre aquellas empresas privadas de seguridad dadas de alta en dos o más entidades federativas y cuyo control está reservado a la federación a través de la Secretaría de Gobernación. Estas tres reformas legales se insertan en el mediano plazo (de tres a siete años).

Diseñar, ejecutar y evaluar una verdadera política de seguridad pública con visión estratégica

Este punto no puede entenderse sin la vigencia plena de los derechos humanos y el respeto irrestricto del principio de legalidad por parte de las autoridades y funcionarios públicos. La visión estratégica sólo puede emanar del más alto nivel de conducción política, por lo que tanto el gobernador como los presidentes municipales deberían asumir la conducción directa y responsabilidad de esta política sectorial a través de un liderazgo efectivo que parta de la integración de equipos de trabajo (dimensión técnica) con un enfoque dinámico de reducción de la violencia y la delincuencia (recuperar la iniciativa estratégica), de la mano de un proceso de reconstrucción de capacidades y profesionalización de los servicios de inteligencia con una directiva estratégica, marco normativo definido y esquemas de coordinación específicos, mediante la planeación consciente y deliberada, la generación de instrumentos de política pública basados en evidencia (identificar eficientemente las causas y factores detonantes de la violencia, generar y utilizar información confiable que permita el reconocimiento de focos y sectores críticos donde se manifiesta la violencia, y diseñar programas y proyectos factibles), la evaluación del impacto de la acción pública (por medio de la generaración de indicadores de impacto y resultado, así como monitorear la implementación de los programas y proyecto), la ejecución efectiva de las órdenes y directivas, la evaluación de los procesos y resultados, y la rendición de cuentas.

Para lograr estos objetivos se sugiere incorporar la práctica del Compstat (Complaint Statistics) y el uso tanto de sistemas de información geográfica como de inteligencia policial (Moloeznik, 2013). Estas recomendaciones podrían implementarse en el corto (hasta tres años) y mediano plazo (de tres a siete años).

Aplicar el principio de subsidiariedad en materia de seguridad pública

El Gobierno del Estado debería asumir directamente la función de seguridad pública en la mayoría de los municipios de Jalisco, que carecen de los recursos financieros, materiales y humanos mínimos para garantizar

el derecho a la seguridad de sus ciudadanos. En principio y a partir de un estudio de riesgo, se deberían establecer bases fijas de Fuerza Única Jalisco en determinadas regiones; a la luz de las estadísticas oficiales, sería recomendable comenzar con programas piloto en las regiones Ciénega y Norte del estado. La presencia permanente de la Policía Estatal permitiría ejercer un control territorial efectivo, obtener información para alimentar el necesario sistema de inteligencia policial y recuperar, paulatinamente, la confianza ciudadana en sus autoridades. Esta propuesta tendría una medida de corto plazo (hasta tres años).

Apostar por la prevención en detrimento de la reacción

Se propone cambiar de paradigma y transitar hacia una política de prevención integral. Para ello, resulta necesario establecer una relación sinérgica entre prevención integral y política social, para incluir como una dimensión central la transversalidad de las políticas de prevención, permitiendo así concebirlas y estrecharlas en el marco más amplio de las políticas de seguridad. Ello permitiría una mayor atención a los factores precursores y a las condiciones que favorecen que la delincuencia y en especial la violencia se detonen, se generalicen y se profundicen. De lo que se trata es de la prevención integral, que constituye un componente de la política de seguridad y las políticas sociales, las cuales buscan impulsar la participación coordinada de las instituciones públicas y privadas, así como de los actores sociales, para anticiparse y modificar –intervención temprana– las dinámicas sociales que generan contextos de violencia, conducen a la violación sistemática de los derechos de los ciudadanos y generan procesos de desintegración social, y así aminorar el nivel de riesgo de que ocurran. De ahí que se vuelva crucial el impulso de intervenciones sociales de carácter integral, que en el corto, mediano y largo plazo permitan recuperar la seguridad, mejorar los niveles de bienestar, promover una cultura de paz, impulsar la participación ciudadana y fortalecer la cohesión social (Moloeznik y Suárez, 2012). Esta propuesta se planea para corto (hasta tres años), mediano (de tres a siete años) y largo plazo (más de siete años).

Reformar radicalmente la estructura y organización institucional de esta política sectorial

Entre otros aspectos, debería contemplarse la desaparición de la Fiscalía General con la consiguiente consagración de un órgano técnico autónomo de persecución del delito y un proceso de reforma policial, a partir de la opción de un modelo de funcionario encargado de hacer cumplir la ley, el cual sea cercano al ciudadano y esté orientado a la prevención, y de una Policía Científica destinada a la resolución de delitos y conductas antisociales. Esto sin perder de vista que, en palabras de un reconocido experto,

> la *reforma policial* constituye un proceso institucional tendiente a reestructurar doctrinaria, orgánica y funcionalmente las instituciones policiales a los fines de conformar *nuevas policías* estrictamente ajustadas al principio democrático de protección ciudadana ante agresiones, violencias y delitos lesivos de los derechos y las libertades de las personas y de hacerlo con eficacia y eficiencia.
>
> [...]
>
> Reformar la policía supone reformar la política o, más bien, reestructurar las modalidades tradicionales de vinculación establecidas entre las dirigencias políticas [...] y, más específicamente, las autoridades gubernamentales, por un lado, y la institución policial, por el otro (Saín, 2010, pp. 19 y 79).

Las reformas descritas en este apartado son proceso de corto (hasta tres años), mediano (de tres a siete años) y largo plazo (más de siete años).

Dignificar a los miembros de la institución policial (plataforma humana)

Según lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, se pretende un reconocimiento político de los policías y su accionar, por medio de incentivos tales como el sistema de carrera policial, horarios de ocho horas, presta-

ciones acorde al riesgo de la función policial, asesoría letrada y apoyo psicológico[130] e institucional.

La dignificación del personal policial tendría dos componentes: la profesionalización y la modernización de medios y equipos. El primero significa certificar al personal mediante cursos de formación básica, intermedia y avanzada en una academia policial única en la entidad, generar protocolos de actuación, capacitar a los policías en el sistema penal acusatorio y, finalmente, crear y desarrollar el Instituto Superior de Formación Policial como escuela de mandos por excelencia y factor contribuyente a la estandarización y generación de una doctrina policial y principios de identidad y espíritu de cuerpo (plataforma humana). La modernización de los medios y equipos alcanzaría a los sistemas de armas, transporte, cómputo y comunicaciones (plataforma tecnológica).

En síntesis, invertir en una política de prevención integral y en una reforma policial tendría como significado apostar por los intangibles, tales como liderazgo, pensamiento estratégico y doctrina, carrera administrativa, vinculación y alianza estratégica con las universidades. Estos procesos serían de corto (hasta tres años), mediano (de tres a siete años) y largo plazo (más de siete años).

Desarrollar una perspectiva y abordaje metropolitano para la ZMG

Esta recomendación se realizaría bajo la idea-fuerza de "problemas comunes, soluciones comunes", lo que implica crear una Policía Metropolitana mediante la fusión/articulación de los cuerpos de seguridad pública municipales en una sola corporación metropolitana, a través de la estandarización escalonada y al alza de los efectivos encuadrados, a la vez que optar por el modelo de policía comunitaria o de proximidad para la Policía Municipal a la luz de buenas prácticas comparadas; esto lleva consigo la necesaria reconversión profesional para que el policía sea un protector social.

[130] Lo que, entre otros aspectos, se traduciría en la implementación de diversos programas de prevención de síndromes y trastornos psicológicos y de programas de intervención a la salud mental de los policías (pareja, familia, sexualidad, adicciones, manejo de estrés, técnicas de afrontamiento efectivo, resiliencia, manejo del enojo y la ira, habilidades socioemocionales, asertividad, entre otros).

En este marco, es importante referir que en Jalisco se impone la definición de una nueva política de prevención integral que aborde aquellos aspectos, actores clave o contextos que intervienen en el desarrollo de los seres humanos, con el propósito de elevar la calidad de vida, reducir o atenuar los factores de riesgo y fortalecer los de contención, mediante el diseño e implementación de políticas y programas públicos, privados, sociales y civiles. Desde este enfoque, la prevención integral no se reduce a proporcionar información, ni a desarrollar infraestructura para atender posibles desastres. Por ello, es fundamental promover el desarrollo de la inteligencia social preventiva, entendida como la reorientación de la prevención hacia el análisis prospectivo para anticiparse a las situaciones que generan condiciones de violencia e ingobernabilidad. Se trata de un análisis holístico y participativo que reconoce las múltiples dimensiones presentes en las realidades sociales y la necesidad de concurrencia de los sectores público, privado y social como parte de las soluciones a las condiciones precursoras de las violencias y la delincuencia (Moloeznik y Suárez, 2012). Esta perspectiva y abordaje es de corto (hasta tres años), mediano (de tres a siete años) y largo plazo (más de siete años).

Finalmente, cabe destacar que para el diseño de estas siete recomendaciones se necesitaría contar con equipos técnicos multi- e interdisciplinarios vinculados con las universidades.

Bibliografía

AGUIAR, A. (2019). La defensoría pública en Jalisco. En M. P. Moloeznik y J. Hurtado (coords.), *Seguridad pública y justicia penal en el estado Jalisco y zonas metropolitanas* (pp. 196-212). Zapopan: UdeG/El Colegio de Jalisco/Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

AGUILAR, L. F. (2018). Conferencia magistral inaugural del Doctorado en Ciencias Sociales. CUCSH, UdeG, Guadalajara.

Asociación Psiquiátrica Americana (2014). Trastornos relacionados con traumas y factores de estrés. En *Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales, DSM-5* (5ta. Edición) (pp. 265-290). Arlington: Editorial Médica Panamericana.

BALCÁZAR, M. I. (2018). *Sistema de inteligencia estratégica en Jalisco. Evaluación y Perspectivas* (Trabajo inédito).

CARRASCO, J. (2019). Propuesta para redirigir la política pública de protección del derecho a la seguridad ciudadana en Jalisco. En M. P. Moloeznik y J. Hurtado (coords.), *Seguridad pública y justicia penal en el estado Jalisco y zonas metropolitanas* (pp. 111-121). Zapopan: UdeG/El Colegio de Jalisco/ Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

Cidac (2012). *101 conceptos para entender la inseguridad (con seguridad)*. Recuperado de http://cidac.org/esp/uploads/1/101ConceptosParaEntenderlaInseguridad.pdf

El Informador (6 de febrero de 2016). Investigan a 178 policías tapatíos; separan a 16. *El Informador*. Recuperado de https://www.informador.mx/Jalisco/Investigan-a-178-policias-tapatios-separan-a-16-20160206-0111.html

GIL, P. R., Nuñez, E. M., y Selva, Y. (2006). Relación entre el síndrome de quemarse por el trabajo (Burnout) y síntomas cardiovasculares: un estudio en técnicos de prevención de riesgos laborales. *Interamerican Journal of Psychology, 40*(2). Recuperado de http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_serial&pid=0034-9690&lng=pt&nrm=iso

GÓNGORA, J. A. (2019). Reflexiones, consideraciones y propuestas en la seguridad y procuración de justicia en el Estado de Jalisco. En M. P. Moloeznik y J. Hurtado (coords.), *Seguridad pública y justicia penal en el estado Jalisco y zonas metropolitanas* (pp. 147-171). Zapopan: UdeG/El Colegio de Jalisco/ Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

GUTIÉRREZ, F. J., Pérez, M. C., Parra, S. H., y Lira, A. (2019). Perfil psicosocio laboral del oficial de policía. En M. P. Moloeznik y J. Hurtado (coords.), *Seguridad pública y justicia penal en el estado Jalisco y zonas metropolitanas* (pp. 90-110). Zapopan: UdeG/El Colegio de Jalisco/Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

INEGI (2017). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de la Relación de los Hogares 2016*. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/endireh/2016/

Jalisco Cómo Vamos (2017). *Qué has hecho, Gobernador*. Recuperado de http://www.jaliscocomovamos.org/gobernador

MARCIAL, R. (2018). *Jóvenes en conflicto con la ley* (Trabajo inédito).

MOLOEZNIK, M. P. (2010). *Manual de sistemas comparados de policía*. Guadalajara: UdeG.

MOLOEZNIK, M. P. (2013). Retos y perspectivas de la seguridad ciudadana en Jalisco. En J. L. Munguía, C. P. Cantero y R. Ruiz (coords.), *Memorias del simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco* (pp. 121-150). Guadalajara: UdeG.

MOLOEZNIK, M. P. (2015). Aproximación a la seguridad como política pública en el Estado de Jalisco. En P. A. Pineda (coord.), *Cuestiones sociales y políticas* (pp. 347-370). Guadalajara: UdeG/Prometeo Ediciones.

MOLOEZNIK, M. P. (2016). Capítulo XXI. Balance y desafíos de la seguridad como política pública en el estado de Jalisco. En M. P. Moloeznik y A. Rodríguez (coords.), *Seguridad y justicia en Jalisco. Escenarios y propuestas*. México: Casede/UdeG.

MOLOEZNIK, M. P., y Suárez, M. E. (2012). Nuevas politicas públicas en materia de seguridad. En A. Valdez, C. L. Borrayo y A. de León (coords.), *Nueva agenda pública para Jalisco* (pp. 23-53). Guadalajara: UdeG/Prometeo Editores.

Observatorio Nacional Ciudadano (2018). *Por un México Seguro. Escenarios de Riesgo. Jalisco*.

PADILLA, R., Leal, M., y Acosta, A. (Coords.) (2013). *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir* (8 vols.). Guadalajara: CEED-UdeG.

PORTILLA, R. (2019). Informe sobre la evolución de los delitos de alto impacto en Jalisco, 2001-2017. En M. P. Moloeznik y J. Hurtado (coords.), *Seguridad pública y justicia penal en el estado Jalisco y zonas metropolitanas* (pp. 23-45). Zapopan: UdeG/El Colegio de Jalisco/Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

Proyecto Justicia en México (2009). *Justiciabarómetro. Encuesta a la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara 2009*. México: Proyecto Justicia en México/Universidad de San Diego/UdeG/ITESO. Recuperado de https://www.academia.edu/22318614/JusticiabarC3%B3metro._Encuesta_a_la_polic%C3%ADa_municipal_preventiva_de_la_Zona_Metropolitana_de_Guadalajara_2009

Proyecto Justicia en México (2011). *Diagnóstico Integral de la Policía Municipal de Ciudad Juárez 2011*. México: Proyecto Justicia en México/El Colegio de Chihuahua/Conavim/El Colegio de la Frontera Norte/Universidad de San Diego. Recuperado de https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2016/07/2011_JB-CJ_ESP-online.pdf

RIVERA, J. (2019).Las instituciones de la seguridad pública en Jalisco. En M. P. Moloeznik y J. Hurtado (coords.), *Seguridad pública y justicia penal en el es-*

tado Jalisco y zonas metropolitanas (pp. 67-89). Zapopan: UdeG/El Colegio de Jalisco/Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.Saín, M. F. (2010). *Reforma Policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires: Prometeo Editores.

Secretaría General de Gobierno Jalisco (2017). *Encuesta Institucional 2017*. Recuperado de https://sgg.jalisco.gob.mx/acerca/areas-de-la-secretaria/consejo-estatal-de-seguridad-publica

SESNSP (2018). *Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, rnped*. Recuperado de https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped

VARGAS, U. (2018). Homicidios en México. Jalisco en el mapa de la violencia (2006-2016). En M. P. Moloeznik y J. Hurtado (coords.), *Seguridad pública y justicia penal en el estado Jalisco y zonas metropolitanas* (pp. 46-66). Zapopan: UdeG/El Colegio de Jalisco/Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

VILLARREAL, A. (2018). *Diagnóstico sobre la seguridad y justicia penal en Jalisco* (Trabajo inédito).

Política criminal y justicia penal en Jalisco: el desafío de revertir la espiral de impunidad y violencia*

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona

Introducción

Como ya se ha referido en varios textos de este proyecto, se parte de una concepción de políticas basadas en derechos. La seguridad humana se centra en la ruta hacia la eficacia de siete dimensiones o ámbitos de derechos (ambientales, personales, de salud, alimentaria, económica, política y comunitaria). El déficit en esta ruta evidencia el grado de vulnerabilidad de las personas. Este marco conceptual es fundamental en la justificación, diseño y evaluación de las políticas.

El *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* del PNUD señala que entre estos ámbitos de derecho y de vulnerabilidad

> es la inseguridad personal la que mayor temor genera dado que la violencia física asume diversas formas. Esta dimensión de la seguridad es la que posteriormente vincularemos con el concepto de seguridad ciudadana pero conviene precisar, desde este momento, que conforme al propio Programa de Naciones Unidas, las amenazas en contra de la seguridad personal son: 1. Amenazas del Estado (tortura física); 2. Amenazas de otros Estados (guerra); 3. Amenazas de otros grupos de la población (tensión étnica); 4. Amenazas de individuos o pandillas contra otros individuos o pandillas (delincuencia,

* Se agradece al Conacyt el auspicio de la cátedra nacional "Seguridad ciudadana: análisis competencial comparado y políticas en zonas metropolitanas", en cuyos trabajos se expuso esta investigación. Se agradece la asistencia de la Mtra. Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez en el desarrollo de esta investigación.

> violencia callejera); 5. Amenazas contra las mujeres (violación, violencia doméstica); 6. Amenazas dirigidas contra los niños sobre la base de su vulnerabilidad y dependencia (maltrato de niños); y 7. Amenazas dirigidas contra la propia persona (suicidio, uso de estupefacientes) (Quibrera, 2018, p. 12).

Ya en otro estudio de este proyecto se ha analizado el desafío del incremento de los delitos de alto impacto en Jalisco y la crisis de la institución policial. En este capítulo nos centraremos en los principales problemas del sistema de justicia penal en la entidad, sus principales causas y las propuestas orientadas hacia la resolución de la problemática descrita.

Un sistema penal es el conjunto de principios, instituciones y procedimientos que establecen y rigen el sistema de sanciones (discurso penal), su aplicación (derecho procesal penal) y su ejecución (legislación sobre sanciones penales). En este marco institucional se desenvuelven e interactúan las organizaciones del sistema, como víctimas, imputados, policías, fiscales, jueces, defensores, peritos, todos los funcionarios y otros usuarios.

Esta amplitud de ámbitos de actuación y de actores evidencian la complejidad del sistema y su problemática. Como parte del ejercicio de este proyecto de actualización del diagnóstico y prospectiva, se propone establecer los principales problemas del ámbito de estudio. De esta forma, se plantea aquí de manera general el problema de la impunidad en materia penal y en lo particular en los delitos de alto impacto.

En este texto se desarrollarán las principales causas del problema y sus posibles líneas de acción. De manera adyacente se abordarán con menor profundidad otros problemas del sistema de justicia penal, como la atención a las víctimas, la alta tasa de reincidencia en Jalisco, entre otros.

Impunidad penal en Jalisco

Una de las definiciones más completas y difundidas de impunidad es la elaborada por Diane Orentlicher:

> Inexistencia, de hecho, o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpa-

> ción, detención, procesamiento y, en su caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas (Orentlicher, 8 de febrero de 2005, p. 6).

De esta forma se anticipa que la impunidad es un problema multifactorial, ya sea derivado de que los particulares no denuncian los hechos debido a que las normas no tipifican conductas o no prevén consecuencias, sanciones o procesos de aplicación adecuados, o bien de figuras contempladas en la ley de las que procede el perdón o la no persecución penal como la amnistía, el indulto o criterios de oportunidad, así como la impunidad derivada de insuficiencias, deficiencias y problemas atribuibles a la gestión de los operadores de la seguridad y/o del sistema de justicia (Barreto y Rivera, 2009, pp. 24 y ss.).

En el aspecto normativo, la propia Constitución mexicana establece en su artículo 20, apartado A, fracción primera, como objeto del proceso penal: "el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede *impune* y que los daños causados por el delito se reparen".[131]

Existen diversas formas de caracterizar y, por lo tanto, de medir la impunidad. La medición más común, particularmente para fines de análisis comparado, es la impunidad agregada o gruesa, es decir, el cociente resultante de dividir el número de casos en los que se establecieron consecuencias o responsabilidades establecidas en la ley entre el número total de casos registrados, lo que se conoce como *embudo judicial*.

De igual forma también se puede medir la proporción de la impunidad agregada atribuible a cada fase de los procedimientos establecidos para establecer consecuencias o algún tipo de responsabilidad. En este sentido más amplio, la corte Interamericana de Derechos Humanos hace referencia a un concepto de impunidad consistente en "la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento, condena de los delincuentes y reparación a la víctima" (Barreto y Rivera, 2009, p. 31). A esta concepción que sí contempla medidas o resoluciones distintas de la sentencia se le denomina *impunidad procesal*.

La impunidad refiere diversos ámbitos de ineficacia o ineficiencia a lo largo del proceso penal. En Jalisco los indicadores de desempeño de las or-

[131] La cursiva es del autor.

ganizaciones en las diversas fases del sistema penal son malos. De acuerdo con la Envipe del INEGI, apenas 6.8% de los delitos cometidos es reportado a la autoridad y se inicia una investigación (carpeta de investigación). De estas carpetas de investigación, únicamente 5.4% se concluye satisfactoriamente.

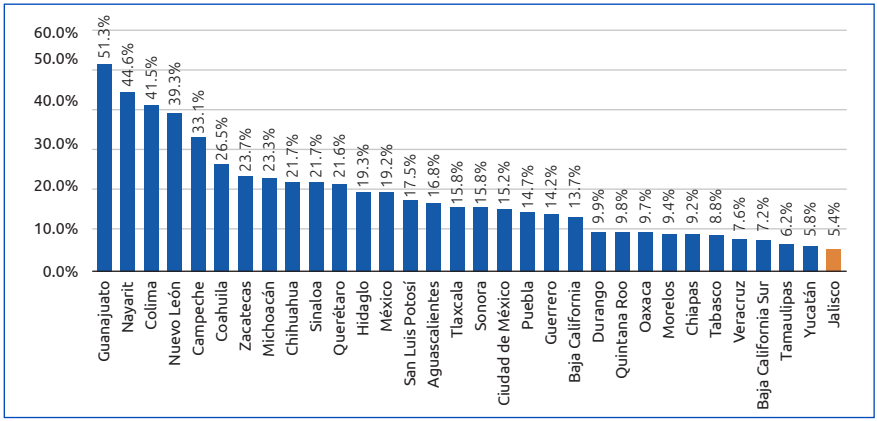
Tabla 3.7. Indicadores de desempeño y efectividad de los diversos segmentos del sistema penal (delitos de competencia local) en Jalisco (2016)

Delitos denunciados	Averiguaciones concluidas	Se presentan consignados	Se sujetan a proceso	Procesados que llegan a sentencia	Sentenciados que son condenados	Probabilidad de sanción
6.8 de cada 100	5.4 de cada 100	58.8 de cada 100	83.9 de cada 100	96 de cada 100	87.9 de cada 100	0.15 de cada 100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Envipe 2017, Censo Nacional de Procuración de Justicia 2017 y Censo Nacional de Impartición de Justicia 2017 del INEGI.

Se puede decir que en Jalisco la probabilidad de que una persona sea víctima de un delito y éste se denuncie, investigue y esclarezca es de 0.37%, es decir, apenas uno de cada doscientos setenta y siete delitos. Es dos veces más probable que un jalisciense compre un boleto para el Sorteo Zodiaco de la Lotería Nacional y obtenga doble reintegro, esto es, que resulte ganador tanto su signo (uno de doce) como su dígito (uno de diez), lo cual es una probabilidad de 0.83% (uno de cada ciento veinte).

Como puede apreciarse en la gráfica 3.8, Jalisco ocupa la última posición nacional en cuanto a su capacidad de concluir efectivamente las investigaciones criminales, que significa cumplir la encomienda constitucional del Ministerio Público sobre si hay o no delito que perseguir y un probable responsable. Este cumplimiento es lo que consideramos efectividad. En el sistema tradicional son el ejercicio de la acción penal, no ejercicio de la acción penal e incompetencias. En el sistema acusatorio son la facultad de abstenerse de investigar, criterios de oportunidad, acuerdo reparatorio por aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC), no ejercicio de la acción penal, incompetencia, sobreseimiento y formulación de la imputación u otra modalidad de judicialización (solicitud de autorizaciones para actos de investigación, solicitud de órdenes de aprehensión, entre otros).

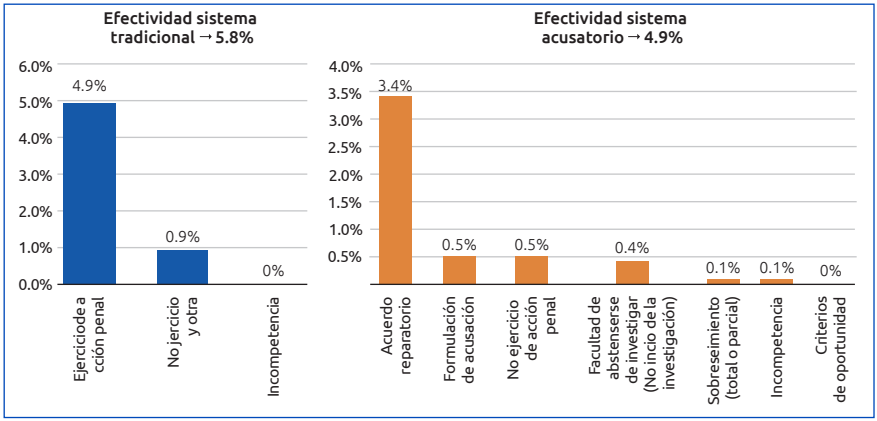


Gráfica 3.8. Efectividad en la investigación penal en el ámbito de competencia local
Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017 del INEGI.

Este 5.4% es un indicador de efectividad agregado de ambos sistemas (el penal tradicional y el acusatorio). En el sistema tradicional (averiguaciones previas) la efectividad de la Fiscalía de Jalisco es de 5.8%, en tanto que en el sistema acusatorio (66% de la carga de trabajo durante 2016) su efectividad fue todavía menor: 4.9%[132] (véase gráfica 3.9). En ambos sistemas se presenta muy baja capacidad de respuesta. Esta evidencia ilustra la ausencia de un modelo de gestión moderno y que los servidores públicos de la Fiscalía no han desarrollado las competencias que les permitan tener un buen desempeño y brindar una atención suficiente y de calidad a los usuarios del sistema.

En los casos en que se determina que hay un delito que perseguir y un probable responsable identificado, la probabilidad de que el supuesto responsable llegue a presentar ante un juez es de 58.8%, casi dos tercios por ser detenidos en flagrancia y el resto mediante una orden de aprehensión.

[132] Las investigaciones concluidas por convenio derivado de la aplicación de MASC pueden ser tanto del sistema acusatorio como del sistema tradicional, pero el censo de INEGI las reporta junto con las modalidades para determinar asuntos propios del sistema acusatorio. En Jalisco equivalen a 2.8% del total de investigaciones iniciadas.



Gráfica 3.9. Efectividad en la investigación penal en Jalisco (competencia local)
Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017 del INEGI.

Una vez puesto a disposición de un juez, el imputado tendrá una probabilidad de ser condenado de 70.8%, es decir, de cada diez imputados presentados al juez siete serán sometidos a proceso penal y recibirán sentencia condenatoria. En general, la probabilidad en Jalisco de cometer un delito y ser sancionado penalmente es de 0.15% (uno de cada seiscientos sesenta y seis). Esta cifra se puede atenuar si consideramos los novecientos sesenta y tres procesos judiciales que se resolvieron por MASC y diecisiete suspensiones condicionales del proceso, que corresponden a casos resueltos satisfactoriamente, aunque no se emitió una sentencia (impunidad procesal). Incorporando en el cálculo estos casos resueltos, la probabilidad de resolución con consecuencias procesales aceptables pasaría de 0.15% a 0.19%.

Indicadores desarrollados por otros estudios coinciden en mostrar el pobre desempeño del sistema penal de Jalisco, en particular en lo que se refiere a la persecución penal o procuración de justicia penal; por ejemplo, el estudio *Hallazgos 2017* de México Evalúa coloca a Jalisco como el estado con mayor impunidad en el sistema de justicia penal acusatorio con 99.3% de impunidad; el índice estatal 2018 de desempeño de las procuradurías y fiscalías de Impunidad Cero y Jurimetría lo colocan como el número treinta entre los treinta y dos estados en la probabilidad de esclarecimiento de un delito (considerando tasa de denuncia y tasa de resolución de investigaciones) con una probabilidad de 0.37%. Contrasta con indicadores de efectividad de entidades como Guanajuato, Nayarit,

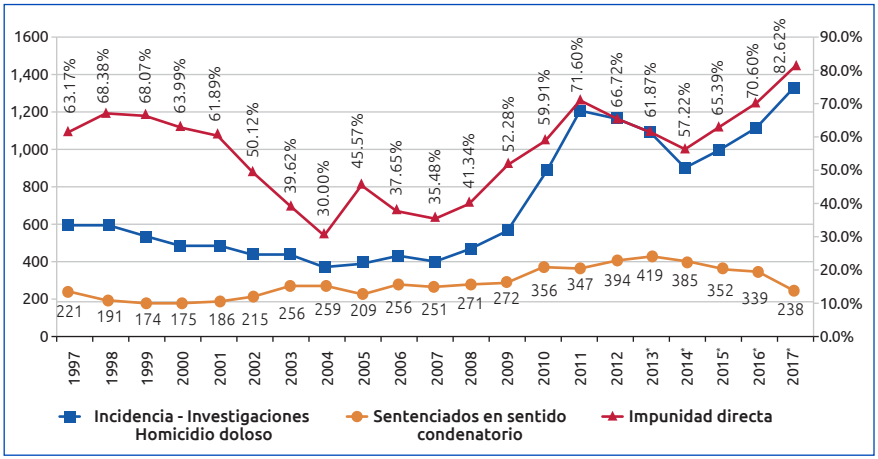
Coahuila y otros estados que parecen con el mejor desempeño en los dos estudios señalados; por ejemplo, en ambos estudios Guanajuato presenta el mejor indicador: 4.25% de probabilidad de esclarecimiento y 56.8% de impunidad. Nayarit, también entre los mejores desempeños, presenta indicadores de 3.7% y 76.8% respectivamente.

Un indicador más específico que sirve para medir la efectividad del sistema de justicia es la impunidad directa en homicidio doloso. Su relevancia cualitativa se deriva del hecho de ser, indudablemente, el delito más grave, por lo que las sociedades y los gobiernos canalizan una gran cantidad de recursos y se prioriza su atención por parte de las autoridades encargadas de la investigación criminal. Además, el indicador es más preciso en virtud de que, a diferencia de la delincuencia común, prácticamente no hay cifra negra (delitos no reportados) en lo que se refiere al homicidio, pues todo levantamiento de cadáver implica el registro de los hechos y el inicio de una investigación criminal.[133]

La impunidad directa para el delito de homicidio se calcula considerando el total de condenados por homicidio doloso respecto del total de homicidios de este tipo registrados en determinado año. Así, se tiene que para 2017 la impunidad directa en homicidio doloso en Jalisco fue de 82.6%. Como puede apreciarse en la gráfica 3.10, en los últimos tres lustros, con excepción del periodo 2012-2014, los valores de este indicador han presentado una tendencia ascendente. Desde 2005 (cuando apenas se registraron trescientos ochenta homicidios) no se tenían menos de doscientas sesenta y cinco condenas por el delito de homicidio. Esta impunidad está apenas por debajo de la media nacional, pero muy lejos de la impunidad para el homicidio intencional que se registra en estados como Yucatán (-4%) o Campeche (40%), así como países como Letonia (5.2%), Iraq (8%) o China (8.9%).

Es decir, de cada seis homicidios en la entidad sólo se sanciona uno, en tanto que cinco quedan impunes. Esta situación provoca mayor desconfianza en la ciudadanía, generando así un círculo vicioso y mermando la posibilidad de una verdadera procuración e impartición de justicia.

[133] Lamentablemente el fenómeno de los desaparecidos y las inhumaciones clandestinas ha ido creciendo, lo que da elementos para considerar que ya hay una brecha entre los homicidios registrados y los que posiblemente habrían ocurrido.



Gráfica 3.10. Impunidad para el homicidio doloso (intencional) en Jalisco

Fuente: Elaborado por Jurimetría y El Colegio de Jalisco con información de incidencia de homicidios del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, condenas por homicidio del Censo de Impartición de Justicia Penal del INEGI (1997-2012) y solicitudes por mecanismos de transparencia del Consejo de la Judicatura local (2013-2017).

El corazón de la impunidad se encuentra en la gran cantidad de delitos que no se reporta (cifra negra de 93.2%) y la baja efectividad en la investigación y esclarecimiento de los delitos reportados, que es apenas uno de cada veinte (5.4%).

Las causas de la impunidad penal en Jalisco y otros problemas graves del sistema penal

Es difícil aislar y priorizar las causas de la impunidad. Desde luego salta a la vista el grave problema estructural de corrupción en la operación de la Fiscalía y las demás instancias del sistema penal, pero ésta prolifera gracias a un contexto de un modelo de gestión colapsado en el que los ámbitos de discrecionalidad se amplían, sin que exista una supervisión adecuada para garantizar la aplicación de los criterios legales e institucionales. De igual forma, la ausencia de un servicio profesional de carrera reduce tanto los incentivos al buen desempeño como la visión de largo plazo e induce al oportunismo y la deshonestidad.

Otra causa operativa de la impunidad es la baja capacidad instalada para investigar y perseguir los delitos. En este tema son claves la capacita-

ción y el desarrollo de competencias; se tiene un modelo de gestión anacrónico que no está orientado a dar resultados y no corresponde al modelo acusatorio ni a una política criminal focalizada. También aquí contar con un servicio profesional de carrera basado en competencias y buen desempeño sería fundamental para mejorar la capacidad de respuesta de la institución.

En resumen, las causas de la impunidad son las siguientes:

a) Corrupción
b) Escasa y baja calidad de la capacidad de investigación
c) Modelo de gestión anacrónico
d) Falta de servicio profesional de carrera

Al existir una división del trabajo parcelizada, generalmente por tipo de delito, se generan compartimentos cerrados que impiden tanto el flujo de la información y propician prácticas de corrupción. De igual forma ocurre en el modelo de investigación que tradicionalmente se hace de gabinete en el escritorio de los Ministerios Públicos, desde donde se coordina un modelo de investigación epistolar. Por oficio se solicita a los directivos de las policías ministeriales que comisionen elementos de la corporación a realizar algunas pesquisas o diligencias; a su vez, los coordinadores del área de investigación solicitan al Instituto de Ciencias Forenses un perito para que rinda un dictamen. Este método anacrónico de trabajo ha colapsado no sólo por el aumento de la carga de trabajo, sino por el paradigma y estructura del sistema acusatorio que requiere de trabajo de campo, integración de equipos interdisciplinarios y la argumentación jurídica en la sala de audiencias.

La formación y capacitación del personal del sistema de justicia (con honrosas excepciones) no ha logrado desarrollar las competencias de una investigación criminal moderna, científica y estratégica. Los operadores, particularmente el Ministerio Público, ya no pueden dar resultados sin los subsidios que brindaba el sistema procesal anterior a las insuficiencias, ineficiencias y arbitrariedades de la investigación penal. Todavía se extraña la figura de la flagrancia equiparada, la prisión preventiva oficiosa (que permitía detener sin investigar y castigar sin sentenciar) y la confesión coaccionada como reina de las pruebas. La investigación está colapsada; casi ningún delito se esclarece y en los pocos casos que se llevan ante el juez se sufre para lograr acreditar y argumentar sobre la comisión de los

delitos y la configuración de las agravantes o calificativas para obtener las sanciones correspondientes a la conducta.

Si bien este breve análisis se centra en la impunidad, hay que puntualizar dos problemas muy relevantes que también deben ser atendidos: la atención de víctimas y usuarios del sistema y la elevada tasa de reincidencia en la entidad, que es la más alta del país.

En Jalisco no se da una atención adecuada y eficaz a las víctimas del delito y a los usuarios del sistema de procuración de justicia, ya que, según la Envipe, la cifra negra (proporción de los delitos cometidos que no son denunciados) para 2016 fue de 93.2%, es decir, de los 2 226 586 delitos ocurridos en Jalisco, sólo se denunciaron 209 921 (aunque únicamente se registraron ciento seis mil carpetas de investigación).

Esta situación demuestra, entre otras cosas, la desconfianza de las víctimas en las autoridades para denunciar los delitos, mermando por completo la posibilidad de impartición de justicia. En la Envipe se distinguen entre distintos motivos por los que las personas decidieron no denunciar. En Jalisco para 2014, 50.9% de las víctimas no denunciaron por causas directamente atribuibles a la autoridad, como el miedo a la extorsión por parte de las autoridades, por considerarlo una pérdida de tiempo, por representarles trámites largos y difíciles, por desconfianza en la autoridad y por actitud hostil de la autoridad.

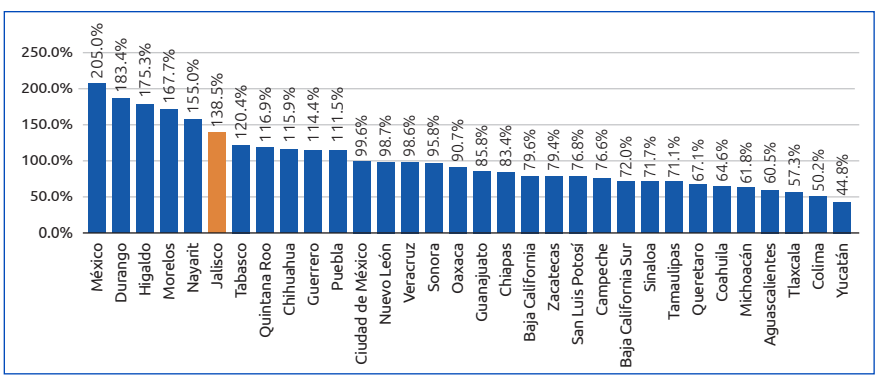
Respecto al tiempo promedio dedicado a la denuncia de las personas que acudieron a la procuraduría, para 2016 la mediana del tiempo de espera de los denunciantes en Jalisco obtenida por la Envipe 2017 fue de ciento dieciocho minutos, es decir, casi dos horas. Aunque está por debajo de la mediana nacional (ciento treinta y tres minutos), está muy lejos de los estándares de buena atención (por ejemplo, hay certificaciones ISO 9001-2008 que exigen que se atienda antes de diecisiete minutos a los usuarios o denunciantes).

En Jalisco existe falta de coordinación institucional orientada a la atención de víctimas y usuarios, baja calidad en los servicios de orientación y atención, ausencia de un paradigma de seguridad humana y enfoque de atención diferenciado y proporcional a los diversos tipos de víctimas y usuarios, falta de sensibilización y capacitación de los servidores públicos encargados de brindar orientación, asistencia y atención a las víctimas del delito y los usuarios del sistema penal, particularmente en el conocimiento de los derechos de las víctimas y los protocolos para proveer medidas

de prevención, atención, asistencia y reparación integrales, como las previstas en el Programa de Atención Integral a Víctimas (PNAV) 2014-2018 del Sistema Nacional de Atención a Víctimas 2015.

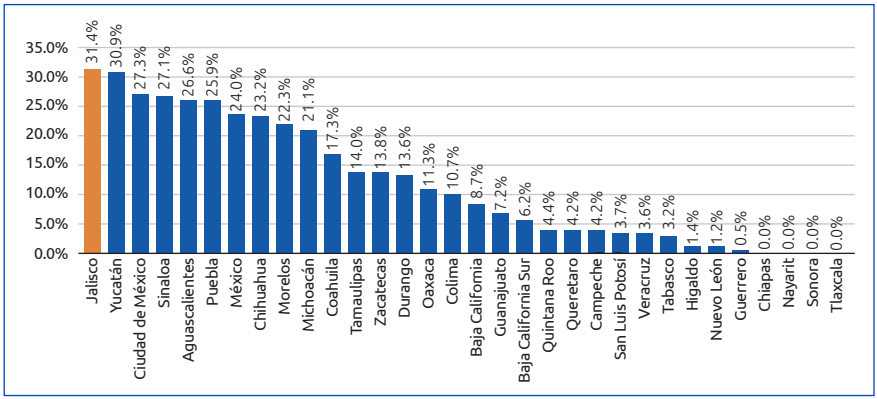
Con respecto al desafío del sistema penitenciario, en la prisión estallan todas las contradicciones e inconsistencias del discurso penal y de la operación de las instituciones de seguridad y de justicia penal. También el panorama de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad en Jalisco es lamentable. El hacinamiento y el autogobierno siguen siendo dos flagelos muy presentes. El centro penitenciario para sentenciados de Puente Grande es el tercero del país con más sobrepoblación, al encontrarse a 277% de su capacidad (véase gráfica 3.11).

Jalisco ha sido calificado de forma reprobatoria o por debajo de la media nacional por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en aspectos fundamentales como son el garantizar la integridad personal del interno y estancia digna, condiciones de gobernabilidad, posibilidades de reinserción social del interno y grupos de internos con requerimientos específicos. Otro dato que se debe resaltar es que el estado sigue siendo líder en prisión preventiva: 51% de los internos en las cárceles se presumen inocentes ante la Constitución, pero en la práctica esperan su sentencia sobreviviendo en centros penitenciarios saturados. En entidades como Morelos, Ciudad de México y Yucatán el porcentaje es menor a 25%. Además, Jalisco es el estado del país con mayor reincidencia (31%), lo que reprueba el sistema de reinserción social (véase gráfica 3.12).



Gráfica 3.11. Tasa de ocupación penitenciaria (mayo de 2018)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Seguridad, Secretaría de Gobernación.



Gráfica 3.12. Porcentaje de reincidencia en los ingresos a centros penitenciarios (2016)
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017 del INEGI.

Una agenda de transformación institucional y líneas de acción

La agenda de reforma institucional implica actuar a través de las medidas adecuadas, como la revisión de la legislación que brinde a los derechos fundamentales garantías concretas, así como las políticas públicas que incidan en ambos términos de la ecuación de la impunidad: reducción de la vulnerabilidad y las violencias y la capacidad de investigación, persecución y sanción penales.

En la parte preventiva se han documentado buenas prácticas en materia de reducción de vulnerabilidad social y humana, prevención social y reducción de las violencias, así como prevención situacional del delito. Por lo que se refiere a mejorar la capacidad de respuesta e investigación del sistema de justicia penal, las sociedades que han logrado revertir la espiral de violencia e impunidad han optado por fortalecer la tríada de la investigación Ministerio Público-policía investigadora-peritos mediante cinco acciones:

1. Modelo de gestión y desarrollo organizacional (incluyendo el servicio profesional de carrera).
2. Modelos, esquemas de trabajo y estrategia de investigación criminal.
3. Desarrollo de competencias en Ministerios Públicos, policías y peritos.

4. Mejor atención a víctimas y usuarios del sistema.
5. Esquema de seguimiento, supervisión y evaluación de la operación del sistema.

Estudios sobre el desempeño comparado de las procuradurías y fiscalías del país (por ejemplo, Zepeda, 2018) refieren que los recursos humanos y presupuestales dedicados a la procuración de justicia son una condición necesaria más no suficiente. Lo que está marcando la diferencia en la cobertura, efectividad, calidad y calidez de los servicios de las procuradurías es, sobre todo, su modelo de gestión, cómo se organizan, cómo se distribuyen el trabajo y qué competencias desarrollan en su personal.

Como se pudo constatar en el diagnóstico desarrollado en la primera parte de este texto, la procuración de justicia en Jalisco está colapsada y presenta indicadores muy deficientes en la calidad y efectividad de la atención a víctimas y usuarios del sistema de justicia. De igual forma la capacidad de investigación es la más baja del país. La organización y los procesos de la Fiscalía han sido superados por el incremento en la demanda de servicios.

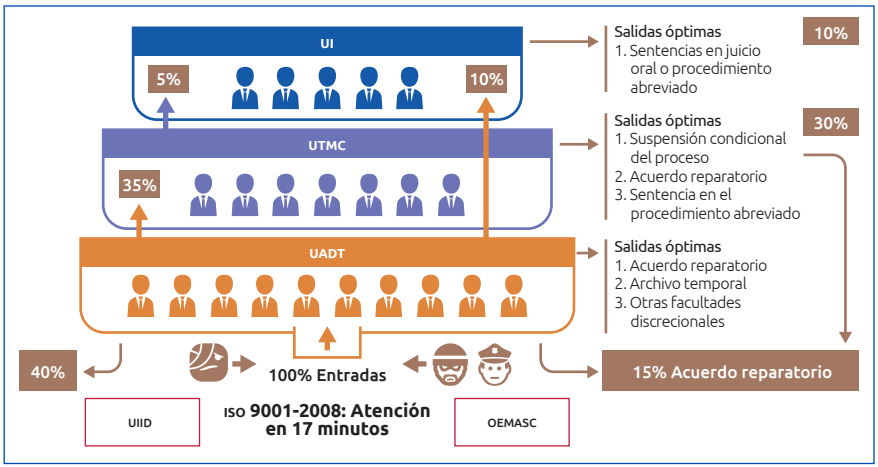
Cuando se analiza el funcionamiento de los estados que presentan mejor desempeño en el esclarecimiento de investigaciones, como Guanajuato (61% de las carpetas de investigación resueltas), Nuevo León (39.6%) o Coahuila (32.7%), se constata que esto se debe a que han realizado una reingeniería de su modelo de gestión, que les permite ser más efectivos en la atención a las personas, distribución del trabajo y capacidad de resolución de asuntos. Entre las mejores prácticas que se han documentado está el denominado modelo de los tres pisos desarrollado e implementado por Iván de la Garza en Nuevo León, quien ahora lo ha sistematizado y extrapolado a otros estados del país con auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) (De la Garza, 2018).

¿En qué consiste este modelo? Parte de que a cada tipo de conflicto que llegue a las procuradurías se le brinde la atención adecuada. No son lo mismo un conflicto incipiente entre vecinos, un accidente de tráfico o un homicidio, por ello ya no se debe dar, como antaño, una solución "estándar" a conflictos tan diversos.

Así, las procuradurías establecen, como en muchos bancos, un área de atención temprana que escucha las necesidades y los servicios que desean

los usuarios y los canaliza a diversas ventanillas o áreas de la institución dentro del mismo edificio y como parte del mismo procedimiento. De esta manera operan en las procuradurías denominadas Unidades de Atención y Decisión Temprana (UADT) (véase gráfica 3.13), que cuentan con personal con las competencias para decidir, de acuerdo con un protocolo de atención basado en criterios legales victimológicos e institucionales, la solución adecuada para cada tipo de delito. Esta área es el acceso que determina a qué piso se canaliza cada asunto, por ejemplo, si alguien extravió su credencial para votar, se le da un formato autollenable y se canaliza para que lo reciban y sellen para poder tramitar la reposición; si una persona presenta lesiones o requiere atención psicológica, se orienta al área de atención a víctimas.

Dentro del primer piso, la UADT canaliza a los MASC para delitos menores o no intencionales. Generalmente entre 25% y 30% de los asuntos que se presentan en las procuradurías denuncian delitos que son susceptibles de ser canalizados a esta área: accidentes de tránsito, conflictos y amenazas incipientes entre conocidos. Según el Censo Nacional de Procuración de Justicia 2017, hay estados como Guanajuato, Chihuahua y Chiapas que resuelven 20% de los asuntos ingresados en estos centros de mediación; en los casos de Coahuila, Sinaloa y Baja California resuelven 15% de las carpetas de investigación iniciadas por esta vía.



Gráfica 3.13. Modelo de los tres pisos
Fuente: De la Garza (2018, p. 76).

Este modelo también contempla en el primer piso la Unidad de Investigación con Imputado Desconocido (UIID), la cual es muy importante ya que nuestro sistema de justicia penal solía depender de las detenciones en flagrancia. Si el responsable de un delito no era detenido al momento en que ocurría, la probabilidad de que el caso llegase a resolverse era de menos de 7% (Zepeda 2011). Esto se debe a que al Ministerio Público se lo come el día a día y debe avocarse a los asuntos en los que hay detenidos porque tiene cuarenta y ocho horas para determinar su situación legal, así que suele olvidar o dejar como no prioritarios los casos sin detenidos. Generalmente el avance de los casos sin detenido depende de que las víctimas o denunciantes lleven hasta el escritorio del Ministerio Público las pruebas o pistas para la investigación (si no es que hasta dádivas para agilizar el procedimiento).

La UIID se dedica a exprimir la información de las denuncias, incluso pueden contactar a los denunciantes para pedir información adicional. Cuentan con analistas dedicados a procesar hasta ciento diecinueve variables por delito (cuántos agresores, dónde fue, a qué hora, *modus operandi*, etc.).[134] Se emiten boletines para alertar a las policías de los delitos que se están registrando y factores de riesgo para víctimas, como características de los agresores para estar atentos. Cuentan con policías investigadores que acuden al lugar de los hechos y la información suele estar muy a la mano. Así, en Nuevo León estas unidades han permitido resolver y llevar ante la justicia entre 5% y 7% de los asuntos ingresados que, de otra forma, en el modelo tradicional de gestión habrían permanecido archivados hasta su prescripción.

Los casos en los que los delitos no son susceptibles de ser mediados, pero son no violentos y de bajo impacto se canalizan al segundo piso: la Unidad de Tramitación Masiva de Causas (UTMC), para que se oriente a la suspensión condicional del proceso o a un procedimiento abreviado. Los casos de mayor impacto son canalizados al tercer piso: las Unidades de Investigación (UI), en las que se crean grupos de trabajo entre Ministerios Públicos, policías investigadores y peritos, que atendiendo su autonomía

[134] De hecho, se puede realizar minería de datos, acceso a decenas de bases de datos para someter a análisis robótico la información para aumentar las probabilidades de detectar patrones o secuencias relevantes de datos.

orgánica y técnica se incorporan a estos equipos de trabajo para dar una respuesta efectiva, eficiente y oportuna a los casos y los preparan de manera sólida para llevarlos a juicio o para negociar un procedimiento abreviado. De esta forma estados como Chihuahua, Nuevo León, Coahuila o Yucatán están revirtiendo la espiral de impunidad y violencia en sus estados. Además, este moderno modelo de gestión tiene precisos estándares de calidad para los procedimientos dentro de cada una de las unidades del sistema, en cada piso del modelo. En la gráfica 3.13 se muestra el porcentaje de asuntos que se estima deben canalizarse a cada una de las instancias, así como la tasa esperada u óptima de resolución de las mismas. Incluso diversos estados y sus servidores públicos han demostrado una gran capacidad de innovación y de aportaciones para mejorar y consolidar estas buenas prácticas, que les permiten atender más casos y hacerlo con mayor calidad y calidez.

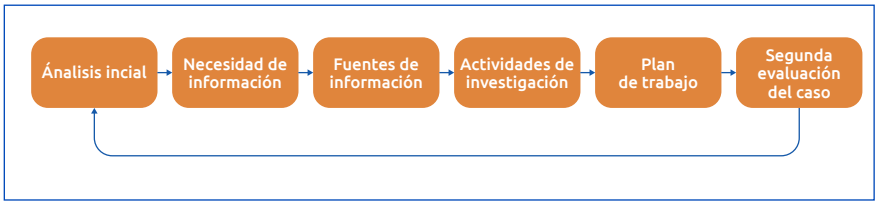
También la claridad y transparencia de los procedimientos, así como la supervisión y la existencia de un sistema permanente de seguimiento, evaluación y medición de satisfacción de usuarios, reduce los ámbitos de inmunidad para prácticas corruptas y aumenta las probabilidades de detectar cualquier anomalía o acto indebido para atajarlo y sancionar a quienes intervengan en esas prácticas.

Además de adoptar mejores modelos de gestión, se debe instaurar estabilidad laboral y servicio civil de carrera para estos servidores públicos a fin de garantizarles una situación laboral adecuada en virtud de que será personal altamente calificado y especializado al que debe retenérsele en el sector público a través de mejores condiciones de trabajo. Se debe fomentar "la relación cercana y estrecha entre ambos actores [Ministerio Público y Policía] y crear equipos de trabajo de conjunto" (Pérez, 2014, p. 64).

Entre las principales acciones para concretar el servicio profesional de carrera están la revisión de puestos y perfiles, la reforma jurídica que brinde estabilidad laboral a los profesionales del sistema, desarrollar un sistema de gestión y capacitación basado en competencias, establecer con base en lo anterior un modelo y tabulador para evaluar el desempeño y fundar la promoción y permanencia de los miembros del servicio profesional.

En cuanto al modelo de investigación criminal, existe el consenso sobre la creación y desarrollo de unidades especializadas en investigación

y persecución de delitos. Su especialización se da generalmente por tipo de delito, o bien por funciones (como Sinaloa que tiene una unidad de cuarenta y tres elementos de la Policía Ministerial dedicados a la ejecución de órdenes judiciales, con una tasa de cumplimiento de 73%). Estas unidades pueden tener carga de trabajo acotada y se coordinan entre Ministerios Públicos, Policías y peritos, que colaboran y articulan esfuerzos manteniendo su autonomía técnica y funcional (véase gráfica 3.14). Este modelo de gestión termina con la lógica de investigar a través de oficios (solicitar actos de investigación y diligencias por oficios a los titulares de las diversas áreas). También se han emprendido (como en Chihuahua) unidades mixtas que involucren a autoridades de diversos niveles de gobierno, así como al sector de inteligencia en asuntos relacionados con el crimen organizado.



Gráfica 3.14. Modelo de análisis de caso "Denmark modificado"
Fuente: Pérez (2014, p. 56).

El protocolo de investigación no es sino un plan estratégico de acción en torno a la teoría del delito para esclarecimiento de los hechos y decidir si hay delito que perseguir o no, con la finalidad de determinar e individualizar al probable responsable para su detención. En la investigación para establecer el vínculo causal del autor del delito se debe atender si la persona tuvo los medios, la oportunidad y el motivo para realizar la conducta ilícita que se le imputa. De igual forma, para la judicialización del caso se deberá atender a la teoría del caso del Ministerio Público, proveyendo de elementos fácticos, jurídicos y probatorios.

El equipo de trabajo debe tener sesiones de trabajo periódicas de las que se lleven minutas. Estas reuniones serán la instancia de revisión de avances, intercambio de información, ajustes de líneas de investigación, entre otras actividades. Por supuesto, el personal deberá estar especializado y tener las competencias y certificaciones propias de su actividad, así como la especia-

lización en las materias y procesos de la unidad. Además, las unidades irán acumulando el aprendizaje organizacional, evaluando qué diligencias tienen mayor impacto en la acusación y posterior condena de la persona imputada.

El modelo de gestión incluye estándares de atención a víctimas y usuarios. Algunas fiscalías, como la de Baja California desde 2013, han obtenido certificaciones ISO 9001-2008 que establecen que las personas deben ser atendidas antes de diecisiete minutos.

Resulta fundamental la buena práctica de la ruta de la víctima, que trata de dejar el esquema tradicional centrado en el Ministerio Público y pasar a un modelo de atención centrado en las necesidades concretas de los usuarios, brindado por profesionales con la formación adecuada y especializada para atención de personas víctimas de delitos y de violaciones de derechos humanos, así como la atención y cobertura de los servicios bajo la premisa "todo bajo un mismo techo", en donde los operadores y servicios van hacia al usuario y no viceversa, para evitar la revictimización de quienes acuden a las instituciones en busca de servicios.

En Jalisco el Centro de Justicia para las Mujeres opera bajo ese paradigma y esquema de atención; falta permearlo a todos los ámbitos de atención de la Fiscalía y otras dependencias asistenciales y de salud. La orientación de los recursos y esfuerzos todavía es insuficiente, desarticulada e ineficiente, por lo que no cubren la expectativa y demanda de servicios de la población más vulnerable y victimizada de la entidad.

Es necesario impulsar políticas de acceso a la justicia (como incrementar los centros expeditos para recibir denuncias, pues hasta el momento sólo opera uno en toda la zona metropolitana) y corresponder a la denuncia ciudadana con más y mejor capacidad instalada para investigar y esclarecer los delitos y aplicar MASC en los casos que proceda.

El seguimiento y la evaluación es una etapa esencial en todo proceso de política pública, ya que permite saber si se están cumpliendo con los objetivos planteados e identificar áreas de oportunidad para ajustar procesos en el diseño de las políticas públicas o incluso rediseñar las mismas.

Para la sociedad es fundamental el análisis y seguimiento del desempeño del sistema penal, porque éste salvaguarda los valores fundamentales de las personas como la vida, la integridad física y de la personalidad, así como la libertad e integridad patrimonial; por otra parte, también en la aplicación de las sanciones hay un interés público en el respeto al debido

proceso y a los derechos humanos de los imputados, las víctimas y ofendidos por el delito. Estos valores fundamentales, frecuentemente en tensión, deben salvaguardarse dentro de un entramado institucional de pesos y contrapesos en los que interactúan los imputados, las víctimas del delito y los operadores del sistema penal.

Para esta etapa, el uso de indicadores ayuda a medir los distintos aspectos de los procesos claves de una política pública. Un indicador de desempeño es una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del logro o resultado de los objetivos de la institución, cubriendo aspectos cuantitativos o cualitativos.

Existen diversos tipos de indicadores. Según lo que miden, se encuentran indicadores de eficacia, calidad, eficiencia y economía. También hay indicadores según la etapa: insumos, procesos, productos y resultados. La Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales desarrolló un sistema de cuarenta y un indicadores de seguimiento y evaluación de los diversos objetivos del sistema penal acusatorio. De igual forma, se han realizado encuestas y estudios de satisfacción de usuarios que proporcionan valiosa información para la evaluación, el diseño de intervenciones y ajustes a las políticas. Podría adoptarse este sistema y realizar un seguimiento cuatrimestral reflejado en un tablero de indicadores. Es apenas un bosquejo de las buenas prácticas que deberán documentarse y replicarse en el país para reducir la impunidad, recuperar la tranquilidad ciudadana y la legitimidad del Estado como garante del orden y la integridad física y patrimonial de las personas.

Bibliografía

BARRETO, L. H., y Rivera, S. (2009). *Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia*. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia de la República de Colombia/Unión Europea.

DE LA GARZA, I. (2018). El Modelo de Tres Pisos. Una propuesta para mejorar la gestión y los resultados en las fiscalías. En G. R. Zepeda (coord.), *Informe sobre el índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2018* (pp. 73-82). Guadalajara: Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho/Impunidad Cero/El Colegio de Jalisco.

ORENTLICHER, D. (8 de febrero de 2005). *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad*. Informe de la Sra. Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. CHR.

QUIBRERA, M. (2018). Seguridad Humana, Seguridad Ciudadana. *Estudios Jalisciense*s, 114, 10-26.

ZEPEDA, G. R. (2011). *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: FCE/Cidac.

ZEPEDA, G. R. (2018). Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2018. *Este País*, 327, 18-36.

4

Sustentabilidad, población y territorio

Naturaleza y medio ambiente*

Sergio Graf Montero
Eduardo Santana Castellón

Introducción

Jalisco: espacio de confluencias

Jalisco es una entidad que destaca no sólo a nivel nacional, sino también internacional por sus características ecológicas y su enorme capital natural, mismo que provee importantes servicios ambientales, sustento económico y bienestar social a toda la región del Occidente de México. Con una superficie de 80 299 km2 (4% de la superficie del país) alberga una gran diversidad biológica, definida por un alto número de especies, muchas de las cuales son endémicas de México, por la riqueza genética que estas especies albergan, así como por su gran variedad de ecosistemas y paisajes. Esta diversidad es producto del tamaño del estado, su ubicación latitudinal, cercanía al mar, fenómenos climáticos como huracanes, complejidad geológica, historia biogeográfica y la gran variedad de relieves, lo que genera diferentes climas que sostienen diversas comunidades bióticas. También han sido relevantes en generar la biodiversidad estatal factores históricos y culturales asociados con una práctica milenaria de selección agrícola por las comunidades indígenas.

* Agradecemos las importantes contribuciones de Sofía Hernández, quien además de revisar y editar todo el documento, elaboró la sección de huellas ecológicas, y a Alejandra Torres, Socorro Vargas, Ma. Fernanda Lares, Marcos Gómez, Néstor Platero, Citlalli Sandoval, Víctor González y Juan Nepote por su apoyo en la búsqueda de información estadística y documental, y revisión del texto.

Lo que hace que Jalisco sea especial son sus confluencias. Está ubicado en la Zona de Convergencia Intertropical climática, donde las masas de aire impulsadas por los vientos alisios definen las particularidades del régimen climático del estado (Strahler, 1996). En sus 342 km de costas, se manifiestan varios tipos de confluencias: en el océano confluyen la corriente fría de California y la corriente caliente ecuatorial, cuyos desplazamientos estacionales causan marcados cambios de la fauna marina del estado (Cavazos, Elías y Morales, 1999; Morales, Galindo y Solano, 1999). El litoral es la confluencia de tierra y mar con numerosos esteros, desembocaduras de ríos y lagunas costeras cuya ecología es definida por el intercambio entre las montañas y el océano de energía, agua, nutrientes y materiales, así como por las migraciones de fauna dulceacuícola y de aguas salobres (Lara *et al.*, 2008; Contreras, 2005). También se encuentran en la región marina de Cabo Corrientes zonas de turgencias, en donde las aguas frías ricas en nutrientes y fitoplancton de las profundidades del mar emergen y se encuentran con las aguas superficiales del océano generando zonas de alta productividad (López, Lara, Lavín, Álvarez y Gaxiola, 2009). En la confluencia entre la atmósfera y el océano Pacífico, en las latitudes de Jalisco y poco más al sur, se encuentra una de las tres zonas de mayor formación de huracanes en el mundo (Molinari, Vollaro, Skubis y Dickinson, 2000; Knapp, Kruk, Levinson, Diamond y Neumann, 2010). Los huracanes transfieren calor, agua y energía a través de vientos y lluvia desde el ecuador hacia latitudes más altas y hacia la tierra, generando inundaciones y deforestación local, lo que también contribuye a definir la composición y diversidad de especies terrestres del estado.

Desde Alaska hasta Tierra del Fuego, las zonas que presentan mayor complejidad tectónica en el hemisferio occidental son Jalisco y Panamá; en ambas convergen dos microplacas y tres placas tectónicas. En Jalisco estas son las placas de Orozco, Rivera, Pacífico, Cocos y América del Norte, siendo el choque de las últimas dos lo que ha conformado la orografía del estado (Nava, 1993; SGM, 2018). Esta complejidad tectónica inclusive genera otro tipo de confluencia muy particular entre la capa superior del manto terrestre (astenosfera) y la superficie de las cortezas terrestre y oceánica. En el fondo marino, se manifiesta como la ventila hidrotermal Punta Mita donde emerge agua caliente rica en minerales (Canet, Prol y Melgajero, 2000). Estos ecosistemas hidrotermales marinos son excepcionales por sostener comunidades bióticas únicas en el mundo que no

dependen de la energía del sol, ya que proviene de la quimiosíntesis de bacterias especializadas (Dávila, Estradas, Prol y Juárez, 2015; Price y Giovannelli, 2017). En la porción terrestre continental, la confluencia entre el manto terrestre y la corteza se manifiesta como el flujo de lava, gases y rocas que emergen a la superficie a través del Volcán de Colima, uno de los más activos y peligrosos del país (Yarza, 1992; Lugo, 2002).

También producto del choque de las placas tectónicas, convergen la Sierra Madre Occidental y la Sierra Madre del Sur, ambas orientadas paralelas al océano Pacífico, así como el Eje Neovolcánico Transversal, que cruza el país desde el Golfo de México hasta el Pacífico. Este último alberga al Nevado de Colima, la montaña más alta del occidente del país (4 240 msnm). Estas sierras, junto con la Mesa de Centro en la altiplanicie mexicana y la Depresión del Balsas, constituyen las cinco provincias fisiográficas que confluyen dentro de los límites estatales (Valdivia, 2001). Jalisco también alberga planicies volcánicas, piedemontes, valles intermontanos y planicies costeras (Conabio-Semadet, 2017b).

En términos biogeográficos, Jalisco se encuentra en la zona de transición abrupta entre las regiones neártica y neotropical, donde confluyen comunidades de flora y fauna que evolucionaron de forma aislada durante millones de años en Norte y Suramérica. En el planeta sólo existe algo comparable en la línea de Wallace que divide las regiones biogeográficas Indomalaya y Australasia, la cual cruza el archipiélago de Indonesia y entre las islas de Borneo y Nueva Guinea (Morrone y Llorente, 2003). En Jalisco se han descrito cinco provincias fisiográficas, seis zonas ecológicas, de diez a trece tipos de vegetación en dos sistemas diferentes, unas diecisiete provincias florísticas y un número similar de zonas de vida (Rodríguez, 2017; Rzedowski, 2006). Aquí se encuentran nueve de los diez tipos de ecosistemas reconocidos por la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio: marino, costero, lacustre, forestal, árido y semiárido, islas, montañas, agrícolas y urbano, siendo el único tipo faltante el de hielo permanente (MEA, 2005).

Jalisco tiene el cuarto lugar en biodiversidad nacional (después de Oaxaca, Chiapas y Veracruz) y cuenta con 80% de los tipos de vegetación existentes en el país, junto con aproximadamente 30% de la flora mexicana registrada (Ramírez, Vargas, Arreola y Cedano, 2010). Se estima que en el estado hay 6 023 tipos de plantas y 6 461 de animales (Valero, Rodríguez y Cruz, 2017a); existen 22 áreas naturales protegidas (ANP) decretadas, de las

cuales once son federales, cuatro estatales, seis municipales y una privada, así como trece humedales denominados como sitios Ramsar de importancia internacional (Jardel *et al.*, 2017). El estado alberga siete regiones terrestres prioritarias para la conservación de biodiversidad (Arriaga *et al.*, 2000).

Jalisco: hogar del lago y la cuenca más grandes de México

El sistema hidrológico del estado de Jalisco tiene gran relevancia, ya que alberga cinco cuencas hidrológicas prioritarias a nivel nacional (Arriaga, Aguilar y Alcocer, 2002). La precipitación pluvial en Jalisco es estacional, cayendo la mayor cantidad de lluvia entre los meses de junio y octubre, que es cuando se producen los mayores caudales en los ríos, aunque ninguno de ellos permite la navegación a gran escala. El periodo de estiaje se presenta principalmente entre marzo y mayo. Todos los caudales principales de las cuencas desembocan en el Pacífico, ya sea en el propio litoral jalisciense o en el de sus estados vecinos: Michoacán, Colima y Nayarit. Además, Jalisco posee cuencas endorreicas, como es el caso de la Laguna de Zapotlán y la Laguna de Sayula, ambas clasificadas como sitios Ramsar. La Laguna de Sayula fue una importante fuente del comercio de la sal para las culturas indígenas en el periodo prehispánico.

La cuenca del río Lerma, que nace en el Estado de México, desemboca en el Lago de Chapala, es el ecosistema lacustre más extenso del país, cubriendo una superficie de alrededor de 114 659 ha y con capacidad de almacenamiento de aproximadamente 7 897 Mm^3 (CEA, 2015). Además de poseer la designación de sitio Ramsar, abastece de agua a casi 70% de la población de la ZMG y provee el riego agrícola de la zona. El agua emerge del lago por el río Santiago, que recorre 460 km a través de los estados de Jalisco y Nayarit, y desemboca en el océano Pacífico, aportando a la salud del humedal más grande del Pacífico mexicano, Marismas Nacionales. La región hidrológica Lerma-Santiago ocupa 51% de la superficie del estado. En Jalisco también se encuentran las regiones hidrológicas Armería-Coahuayana (16.3%), Costa de Jalisco (14.0%), río Ameca, (11.7%), Balsas (4.9%), Huicicila (1.9%) y El Salado (0.4%) (Cotler y Priego, 2007; INEGI, 2000). En los ríos, lagos, arroyos y manantiales de Jalisco se encuentra un grupo de peces sorprendentes de la familia *Goodeidae,* que ejem-

plifica una radiación adaptativa mediante la cual se han generado muchas especies que sólo se encuentran en la cuenca Lerma-Santiago (Turner y Gross, 1980). En estos sistemas dulceacuícolas, tanto en cuerpos naturales como embalses artificiales y granjas acuícolas, es relevante la producción de mojarras, carpas, charales y truchas, entre otras especies, que ha ido en aumento y que en 2017 alcanzó las 52 663 toneladas (SIAP, 2017b).

Jalisco: gigante agropecuario

Jalisco cuenta con una agricultura indígena tradicional de roza-tumba-quema conocida como el sistema de milpa, que se aplica tanto en zonas planas como en las laderas de las montañas. Su cultivo tradicional es el maíz y alberga una alta diversidad de teocintles, o parientes silvestres del maíz, siendo posiblemente el más conocido *Zea diploperennis*, que llamó la atención del mundo por sus propiedades de resistencia a plagas virales que afectan al maíz comercial, su composición genética y su condición perenne (Conabio-Semadet, 2017b). El clima, los suelos y el agua de Jalisco, aunado al emprendimiento de su población, le ha permitido posicionarse como la entidad de mayor importancia agroalimentaria del país, tanto para productos tradicionales como maíz, azúcar, leche, huevo, carne de puerco y de pollo, como de otros productos recientes como berries, arándano, aguacate y mojarra (SIAP, 2018a). La identidad agrocultural del estado se encuentra en transición por su propio dinamismo comercial; por ejemplo, en 2016 la exportación de berries se ha incrementado de tal manera que los productores están optando por estos cultivos en la región del paisaje agavero, por lo que este paisaje icónico, declarado Patrimonio de la Humanidad por la Unesco, corre el riesgo de ser invadido por un paisaje de invernaderos de plástico y metal (Romo, 2017).

Jalisco: el mar también es importante

La región costera terrestre de Jalisco se divide en tres subregiones: la subregión sur colinda con el litoral de los estados de Colima y Michoacán, la subregión norte o de Bahía de Banderas colinda con el litoral del

estado de Nayarit y, por último, la subregión central de condición mixta incluye los municipios de los valles costeros. Los municipios del litoral como Cihuatlán, La Huerta, Tomatlán y Cabo Corrientes se unen con los serranos: Talpa de Allende, San Sebastián del Oeste, Mascota, Casimiro Castillo, Cuautitlán, Cuautla y Villa de Purificación (Chávez, Andrade y Espinoza, 2006). La región marina de Jalisco, muchas veces desestimada, alberga cuatro regiones marinas prioritarias para la conservación: Bahía de Banderas, Mismaloya-Punta Soledad, Chamela-El Palmito y Trinchera Mesoamericana (Conabio, 1998; Wilkinson, Wiken, Bezaury y Hourigan, 2009). Jalisco tiene un litoral[135] reducido en comparación con otros estados costeros (sólo 2.9% del total nacional [ILCE, 2018]), y en 2014 aportó 2.7% de la producción pesquera a nivel nacional, destacando la pesca del huachinango, camarón, ostión y pulpo (Conapesca, 2014).

El turismo es considerado uno de los sectores económicos estratégicos del estado de Jalisco (Secretaría de Economía, 2016). Las playas y el mar se ubican entre los mayores atractivos turísticos de Jalisco y uno de los motores de desarrollo económico. Puerto Vallarta es uno de los destinos turísticos más importantes de México (Sectur, 2017), y el litoral de Jalisco, incluyendo la región Costalegre, atrajo un total de cuatro millones novecientos mil turistas en 2017, generando una derrama económica de 16 852 000 000 de pesos (Secturjal, 2017).

Jalisco: transición hacia una cultura urbana

A pesar de su importancia nacional para la producción rural, la mayoría de las 8 197 483 personas de Jalisco (88%) es población urbana (IIEG, 2017b y 2018a). En Jalisco se han decretado dos áreas metropolitanas multimunicipales, en torno a Guadalajara y a El Grullo, y un área metropolitana interestatal en Puerto Vallarta (INEGI, 2018; Baños, 2013). La ZMG es el segundo sistema de ciudad más grande del país, que alberga 62.4% de la población del estado: más de cinco millones de personas (IIEG, 2017b).

[135] Jalisco cuenta con 341.9 km de litoral y 2 070 km2 de plataforma continental, lo que representa 2.95% y 0.52% respectivamente del total nacional (ILCE, 2018). México tiene 11 592.77 km de litoral y 394 603 km2 de plataforma continental total (ILCE, 2018).

Hay seis ciudades[136] intermedias en el estado: Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, Ciudad Guzmán, Tepatitlán de Morelos, Ocotlán y Arandas, que albergan 8.5% de la población de la entidad (Sedesol, 2015). La economía de Jalisco tiende a la urbanización, lo cual queda de manifiesto en el crecimiento constante de las actividades económicas del sector terciario que generan 62% del PIB estatal, mientras que los sectores secundario y primario generan 32% y 6% respectivamente (INEGI, 2016c). Las actividades terciarias (comercio y servicios) han sido de las que registran mayor crecimiento anual en la entidad, con 6% de 2015 a 2016, superando el crecimiento de 3.5% de las actividades primarias (agricultura y ganadería) y 2.2% de las secundarias (industria y construcción) (INEGI, 2016c). Este comportamiento se concentra en la ZMG y las ciudades intermedias del estado (Macías, 2004). Ninguna ciudad puede establecer o subsistir sin agua, y en la ZMG el abastecimiento de agua lo realiza mayormente el organismo operador denominado SIAPA, cuyas principales fuentes de abastecimiento son el Lago de Chapala, la Presa Calderón, pozos y manantiales urbanos y periurbanos.

El crecimiento poblacional, aunado al aumento del consumo per cápita, producto del mejoramiento de los niveles de vida y capacidad de adquisición, ha ido generando la expansión urbana sobre áreas agrícolas, así como la expansión de las áreas de producción agropecuarias y áreas urbanas sobre paisajes naturales. Estos procesos son el motor del aprovechamiento –en ocasiones desmedido– de los recursos naturales, lo que genera deterioro del medio natural y detrimento de los servicios ambientales.[137]

[136] Se refiere a las que albergan entre cincuenta mil y quinientos mil pobladores, pero no se consideran las localidades que, aunque por sus características entrarían en categoría de ciudades intermedias, pertenecen a municipios de la ZMG.

[137] Resulta fundamental comprender cómo los urbanitas dependemos de los servicios ecológicos que nos prestan la atmósfera, las cuencas hidrológicas, los suelos, la biodiversidad y las áreas verdes y silvestres. Si bien en un mundo globalizado las ciudades ya no dependen exclusivamente de su entorno inmediato y reciben insumos desde continentes lejanos, finalmente a escalas locales o globales siempre depende la ciudad de la velocidad y el alcance de los procesos biogeoquímicos que degradan los desechos contaminantes del agua, del aire y de los suelos, y posibilitan nuestros diversos procesos productivos (Santana y Graf, 2017).

Diagnóstico

Para comprender el estado en que se encuentra el territorio de Jalisco es fundamental partir del análisis de tres fenómenos que constituyen los principales motores de la pérdida y degradación de los recursos naturales: el crecimiento de la población –aunado a la modificación de los patrones de consumo–, la expansión urbana y la expansión agropecuaria. A su vez, en el contexto de Jalisco, estos fenómenos están relacionados con el cambio de uso de suelo, la degradación ambiental y pérdida de hábitats, la vulnerabilidad hídrica, la contaminación atmosférica y la gestión inadecuada de residuos. Los problemas de cambio climático, pobreza e inequidad son causas y consecuencias de la problemática ambiental.

Grandes motores de la pérdida y degradación de los recursos naturales

Crecimiento de la población, producción y consumo

A nivel global, la población continúa su crecimiento y Jalisco no es la excepción. Según el Instituto de Información, Estadística y Geografía de Jalisco (IIEG), el 1 de julio de 2018 había 8 197 483 personas en Jalisco.[138] A partir de 1960 ha habido una disminución en el ritmo de crecimiento poblacional, originado por un notable descenso de la fecundidad y un paulatino proceso de envejecimiento de la población (Coepo, 2011a). Paralelamente, a partir de 2005 se ha reducido drásticamente la emigración de jaliscienses hacia Estados Unidos, a la vez que se ha incrementado la migración interestatal; esto dio como resultado un incremento en la tasa promedio anual de crecimiento al pasar de 1.2% en el periodo 2000-2005 a una de 1.8% en 2005-2010 (IIEG, 2017a; INEGI, 2015).

La mayor parte de la población de Jalisco (86.6%) se encuentra concentrada en las doscientas dieciséis zonas urbanas, mientras que la pobla-

[138] Si bien sabemos que actualmente la población de Jalisco es de 8 197 483 (IIEG, 2018a), la mayor parte de los datos oficiales se presentan con el corte del último censo poblacional completo, generado por el INEGI en el año 2010, o algunos están disponibles con fecha 2015 por la Encuesta Intercensal.

ción rural se distribuye en más de diez mil localidades (IIEG, 2015). La población urbana creció en poco menos de un millón de personas entre 2010 y 2018, mientras que la población rural se incrementó poco más de seis mil personas en ese mismo periodo (INEGI, 2010; IIEG, 2017a). Este crecimiento se da principalmente en trece ciudades intermedias donde se concentra 10% de la población y en la ZMG donde vive actualmente 61% de la población del estado. Por su parte, la población rural cuyas tasas de fecundidad son por lo general mayores que en las ciudades, se mantiene dispersa en miles de localidades. Se espera que esta proporción entre población urbana y rural se mantenga constante hasta 2030 (IIEG, 2017a).

La ZMG no es totalmente urbana, lo que se debe reconocer para lograr su desarrollo sustentable. Cuenta con veinte localidades urbanas, pero también incluye treinta y una localidades mixtas y ochocientas cincuenta y siete localidades rurales (INEGI, 2010). La población se distribuye de la siguiente manera: 4 110 054 habitantes en localidades urbanas, 178 366 habitantes en localidades mixtas y 139 198 en localidades rurales (Imeplan, 2015a).

Junto con la ZMG destacan seis de las denominadas ciudades intermedias, que por orden de población son Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, Ciudad Guzmán, Tepatitlán, Ocotlán y Arandas. A las anteriores también se suman otras más en importancia con población de entre treinta mil y cincuenta mil habitantes, como San Juan de los Lagos, Autlán de Navarro, Ameca y Tala (INEGI, 2010).

Producción y consumo

El impacto ambiental que provocamos las personas se materializa a través de nuestros hábitos de consumo y la forma en que producimos todo aquello que consumimos. Una manera de medir este impacto son los indicadores de sustentabilidad: huella ecológica, huella hídrica y huella de carbono. Su objetivo específico consiste en evaluar el impacto sobre el planeta de un determinado modo de vida y compararlo con la biocapacidad del mismo. Todos estos indicadores pueden estimarse a diferentes escalas: individuo (la huella de una persona), poblaciones (la huella de una ciudad, de una región, de un país, etc.) o comunidades (la huella de las sociedades agrícolas, las sociedades industrializadas, entre otras).

Huella ecológica

La huella ecológica mide la superficie de tierra y agua que requiere una población humana para producir los recursos que consume y absorber sus residuos, es decir, representa el área de tierra o agua ecológicamente productivos, necesarios para generar recursos y además para asimilar los residuos producidos por cada población determinada de acuerdo con su modo de vida (Footprint Network, 2018). Su medición se fundamenta en cinco factores principales: actividades agropecuarias, bosques, pesca, huella de carbono y superficie construida. La huella ecológica mide la oferta de los ecosistemas y la demanda de la humanidad sobre la naturaleza. La oferta representa la biocapacidad de áreas de tierra biológicamente productiva del planeta (bosques, tierras de cultivo, ganadería y pesca); estas áreas también pueden absorber gran parte de los residuos que generamos, especialmente las emisiones de carbono. Nuestra huella ecológica es el área productiva necesaria para proporcionar a la humanidad recursos renovables que está utilizando y para absorber sus residuos (Footprint Network, 2018). La huella ecológica de los mexicanos se estima en 2.5 ha globales, mientras que la biocapacidad per cápita de nuestro país es de 1.2 ha globales (Footprint Network, 2017). Esto puede compararse con la huella ecológica per cápita de países como Estados Unidos, Australia y España, que son mayores que la de México (8.4, 6.9 y 3.8 ha globales respectivamente), y de países como Cuba, Colombia e India (1.9, 1.9 y 1.1 ha globales respectivamente), que son menores. La biocapacidad del planeta es de 1.7 (Footprint Network, 2018), por lo que en México ya estamos consumiendo más recursos de los que nuestro territorio y que el planeta en promedio pueden producir y asimilar.[139] De los componentes de la huella ecológica nacional, la superficie que ha tenido el mayor incremento es la requerida para absorber el CO_2 producto de la quema de los combustibles fósiles, que representa más de 50% (Semarnat, 2012).

[139] Para vivir con los recursos que ofrece nuestro planeta, la huella ecológica mundial tiene que ser equivalente a la biocapacidad disponible por persona en nuestro planeta, que es actualmente 1.7 ha globales, aunque si la población mundial sigue aumentando y los estilos de vida demandan mayores consumos, esta biocapacidad irá disminuyendo.

Huella de carbono

La huella de carbono mide el total de los gases de efecto invernadero (GEI) emitidos de formas directas o indirectas. Para estimarlo se realiza un inventario de emisiones y se mide en masa de CO_2 equivalente, y estos trabajos ya se han iniciado para Jalisco (Semadet, 2018a). Las emisiones totales netas de GEI en Jalisco son 25 736.14 Gg de CO_2 equivalente, lo que se traduce en una emisión per cápita[140] de 3.28 toneladas de CO_2 equivalente.

Los análisis del Programa Estatal para la Acción ante el Cambio Climático (PEACC) muestran que la categoría de energía es definitivamente la mayor contribuyente de emisiones de GEI y carbono negro (66%), principalmente por el transporte con 45% del total de las emisiones. Las categorías de residuos y AFOLU[141] también resultan significativas con 16% y 10% respectivamente. En relación con la absorción de carbono, son los bosques los principales sumideros de carbono del estado, ya que capturan casi la décima parte del inventario de emisiones (Semadet, 2018a). A pesar del establecimiento de programas de conservación de bosques y reducción de emisiones, es preocupante la continua tendencia de deterioro de estos componentes del ecosistema. El incremento en los niveles de contaminación, los incendios forestales, la quema de combustible en el proceso agrícola (por ejemplo, para la producción de caña), la fragmentación y deterioro del suelo por acidificación por el uso de fertilizantes artificiales también aumentan las emisiones de GEI y la pérdida de hábitat para la biodiversidad (Valero, Rodríguez y Cruz, 2017c).

Huella hídrica

La huella hídrica es una medida del volumen de agua consumida y/o contaminada, es decir, indica cuánta agua es utilizada en todas nuestras actividades diarias, como en la producción de nuestra comida y de nuestra ropa, y cuánta presión aplicamos en nuestros recursos hídricos (Water

[140] Las emisiones per cápita del estado son de 3.28 tCO2e, comparado con el promedio nacional de 4.16 tCO2e en 2013, incluyendo permanencias (INECC-Semarnat, 2015), aunque debemos recordar que Jalisco importa desde otras entidades la mayor parte de la energía que consume.

[141] La sigla AFOLU corresponde en inglés a *agriculture, forestry and other land use* (agicultura, silvicultura y otros usos del suelo).

Footprint Organization, 2018). De acuerdo con la Unesco, la huella hídrica promedio de los mexicanos es de 2 000 litros por persona por día (Mekonnen y Hoekstra, 2011).[142] Aproximadamente, la mitad de la huella hídrica del consumo mexicano está vinculada al consumo de productos de origen animal, por lo que muestra el impacto ambiental de las dietas intensivas en carne (IMTA, 2017). También se utiliza una cantidad creciente de agua en cultivos para producción de biocombustibles, parcialmente destinados a la exportación. La disminución del uso de combustibles fósiles por biocombustibles ayuda a reducir nuestra huella de carbono, pero genera un enorme aumento de la huella hídrica. Las políticas energéticas del estado deben reducir simultáneamente la huella de carbono e hídrica, lo que requiere un enfoque integral con inversiones en energía solar y eólica.

Considerando que la población de Jalisco es de 8 197 483 de habitantes y aplicando los indicadores promedios medidos para nuestro país en materia de huella ecológica y huella hídrica, así como la estimación de huella de carbono para Jalisco, se observa que los jaliscienses utilizan veintiún millones cien mil ha globales, generan veintisiete millones novecientas mil toneladas de CO_2 al año y consumen dieciséis billones doscientos mil millones de litros de agua por día.

Expansión urbana

Si bien el estado de Jalisco cuenta con varias ciudades, la ZMG es la única clasificada como megalópolis, por lo que este apartado se enfoca en la ZMG, cuya población rebasó los cinco millones en 2017 y la concentración de la población total estatal en esta gran ciudad se ha incrementado de 46.4% a 62% de 1970 a 2018 (IIEG, 2018a); sin embargo, los fenómenos aquí analizados son, en una dimensión diferente, aplicables a las ciudades intermedias del estado.

Cabe señalar que en 1970 en la ZMG sólo estaban considerados seis municipios;[143] sin embargo, ante el ritmo de crecimiento, fue necesario en

[142] En comparativa, un estadounidense promedio utiliza alrededor de 7 570 litros de agua al día, el doble del promedio global.

[143] Antes de 2009, la ZMG estaba conformada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto.

2009 incluir dos municipios más,[144] nombrando al conjunto como ZMG, y fue hasta 2015 cuando se incluyeron los nueve considerados actualmente.[145]

No debe perderse de vista que dentro de los municipios que se consideran como ZMG, existen tanto localidades urbanas como no urbanas. La ZMG tiene 326 546 ha totales de territorio, de las cuales 78% (254 083 ha) se encuentra sin urbanizar.[146]

Actualmente seis de cada diez jaliscienses radica en alguno de los nueve municipios de la ZMG, y dentro de esta área los habitantes no están distribuidos proporcionalmente a la extensión del territorio urbanizado de cada municipio: 58.08% habitan en Guadalajara y Zapopan, 35.81% residen en Tlaquepaque, Tlajomulco y Tonalá, mientras que en el resto de los municipios habita sólo 6.11% de la población (IIEG, 2017b).

Si bien la población de la ZMG ha aumentado considerablemente, lo ha hecho en mucho mayor medida la extensión superficial.[147] La expansión de las ciudades se ha dado de forma por demás acelerada en comparación con el ritmo de crecimiento de la población (Imeplan, 2015a). En un periodo de cuarenta años, de 1970 a 2010, la superficie de la ZMG creció 4.3 veces (pasando de 14 100 ha a 61 024), respecto al incremento poblacional de 2.9 veces en ese mismo periodo (1 544 137 habitantes a 4 434 878) (Ramírez, 2015). En veintidós años (de 1990 a 2012), el área urbanizada de la ZMG aumentó 155.15% su superficie: pasó de un área de 28 400 ha en 1990 a 72 463 en 2012 (Imeplan, 2015a). Según el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, elaborado por el Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan), la densidad promedio poblacional del AMG ha disminuido. En 1990 era de 96.2 hab/ha y en 2015 marcó 70.3 hab/ha. El caso del municipio de Guadalajara es particular, ya que ha perdido 18% de su densidad poblacional en los últimos veinticinco años, debido principalmente a la pérdida de población que, en términos absolutos, disminuyó 11.5% (Imeplan, 2015a).

[144] Al cambiarse el nombre a ZMG en 2009, se sumaron Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán.

[145] Finalmente, se sumó Zapotlanejo en 2015.

[146] Con la adición de Zapotlanejo en 2015 la superficie sin urbanizar la ZMG aumentó significativamente, debido a que solo el 3.2% de la superficie total de este municipio es urbana (Imeplan, 2015a).

[147] La ZMG es una de las entidades urbanas del país cuya superficie se ha expandido con mayor rapidez en las últimas décadas (Santana *et al.*, 2017).

Así pues, se trata de una expansión horizontal de la ciudad sin densificarse, un fenómeno nombrado como expansión urbana (*urban sprawl*), ciudad dispersa y ciudad extendida, entre otros, que es equivalente a un crecimiento urbano excesivo, deficientemente planificado, caracterizado por bajas intensidades de aprovechamiento del suelo en las zonas de crecimiento, una pérdida paulatina de densidad poblacional y subutilización del centro urbano, y por una fragmentación o dispersión del espacio urbanizado. Según ONU-Habitat no se trata de un caso aislado, las densidades urbanas están disminuyendo a nivel mundial.

En el caso de la ZMG, la expansión ha avanzado principalmente hacia el municipio de Zapopan por el norte, y hacia los municipios de El Salto y Tlajomulco por el sur. La expansión de la ZMG se ha realizado a costa del deterioro de espacios naturales y agrícolas que habían constituido un valioso espacio periurbano (Santana *et al*., 2015). Mientras tanto, la transformación del uso de suelo en el centro metropolitano se ha caracterizado por la caída en el uso habitacional y la concentración de usos comerciales y de servicios (Imeplan, 2015a). Este fenómeno de expansión puede apreciarse particularmente en distancias cada vez mayores: 1.6 horas diarias utiliza la población de la ZMG para transportarse en un día normal (Jalisco Cómo Vamos, 2017) y la distancia promedio diaria a recorrer es de 15 km, mientras que hace diez años esa distancia promedio era de 5 km (Curiel, 2013).

Ambientalmente, el modelo actual de urbanización engendra una suburbanización de baja densidad, mayormente dirigida por el interés privado en vez del público, y parcialmente facilitada por la dependencia del automóvil propio; esto conlleva un alto consumo de energía y contribuye peligrosamente al cambio climático. Este patrón disperso tiende a consumir grandes cantidades de suelo per cápita, lo que genera mayores costos de infraestructura, transportación, tiempos de traslado y consumo (ONU-Habitat, 2017a), obligando a destinar espacio público para vialidades y a la vez haciendo costoso y difícil establecer sistemas de transporte público e infraestructura para el transporte no motorizado (Imeplan, 2015a).

En el desarrollo histórico de la ZMG, los capitales inmobiliarios han sido capaces de hacer avanzar sus intereses particulares por medio de las vías judiciales y de cabildeo, para incidir en los instrumentos formales de ordenación territorial que finalmente descartan los elementos de sustentabilidad propuestos por iniciativas como el programa Ciudades Prósperas de ONU-Habi-

tat (Santana *et al.*, 2017). Los planes parciales municipales, los ordenamientos ecológicos territoriales y las manifestaciones de impacto ambiental no han cumplido los objetivos para los que fueron creados. El rol del gobierno se ha desdibujado, dejando de manera irresponsable al sector privado el impulso del desarrollo de vivienda en las periferias de las ciudades, que responde a los beneficios de los grandes intereses inmobiliarios más que el derecho a la vivienda o al desarrollo urbano sustentable (Santana y Graf, 2017).

La dinámica de expansión existente podría continuar. El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, con base en los instrumentos de planeación urbana municipal, detecta 44 835 ha de reservas urbanas vigentes, donde Tlajomulco ocupa la primera posición con 12 019 ha, le sigue Zapotlanejo con 8 776 ha, Zapopan con 8 270 ha, Guadalajara con 306 ha y Juanacatlán con 178 ha. El uso de estas reservas es principalmente habitacional (con 65% y 28 974 ha). Zapotlanejo es el municipio con mayor reserva con uso habitacional (8 753 ha), seguido de Tlajomulco (6 506 ha) y Zapopan (5 697 ha).

Por otro lado, esta dinámica poblacional y sociodemográfica provoca, entre otras cosas, una demanda masiva y centralizada de recursos y servicios necesarios para las condiciones de vida, lo que significa una gran presión sobre los recursos naturales. La expansión urbana es un poderoso motor de degradación ambiental generando problemas crecientes de contaminación atmosférica, generación de residuos sólidos, descargas de aguas residuales, contaminación de cuerpos de agua y la pérdida de superficies agrícolas y forestales, proveedoras de servicios ambientales.

El desequilibrio demográfico antes expuesto hace que el desarrollo de las poblaciones rurales se debilite y que actualmente la población estatal haya pasado a ser predominantemente urbana. Esta forma de crecimiento provoca una diferenciación de condiciones dependiendo de la ubicación, ya que tanto las poblaciones circundantes a la megalópolis como en las localidades pequeñas y dispersas se enfrentan a diversos retos en materia de marginación y acceso a mejores condiciones de vida.

Expansión agropecuaria

Al igual que la expansión urbana, las actividades agropecuarias del estado han sido un motor importante de degradación y pérdida de ecosistemas. La actividad agropecuaria es tal vez la actividad de mayor impacto histórі-

co sobre la biodiversidad de Jalisco, lo que se refleja principalmente en la pérdida de vegetación a través de la deforestación, la degradación de bosques y suelos por sobrepastoreo y prácticas agrícolas inadecuadas, como la quema de residuos agrícolas y su impacto en la generación de incendios forestales, así como en la contaminación de cuerpos de agua y la generación de emisiones de GEI (Conabio-Semadet, 2017c; Conafor, 2016).

En comparación a otros estados, Jalisco no tiene sus grandes obras de irrigación ni enormes planicies, y el temporal de lluvias es aceptable, sin ser excepcional; sin embargo, aporta 11.26% del PIB agroalimentario a nivel nacional, 55% de la producción de huevo del país, 37% de la carne de cerdo, 35% de la carne de pollo, 18% de maíz grano en el ciclo primavera-verano, es el segundo lugar en producción de aguacate y berries y el primero en producción de arándano y frambuesa, con 70% y 60% respectivamente (Seder-UdeG, 2017). De esta manera, Jalisco es el gigante agroalimentario de México y la aportación del sector agropecuario al PIB estatal oscila entre 6.2% y 6.9%, con un valor de producción de 76 723 000 000 de pesos, primer lugar nacional (Seder-UdeG, 2017).

La actividad agropecuaria ha crecido de manera notoria en la entidad durante las últimas décadas, particularmente en los últimos años. Evidencia de lo anterior es que en 2016 el valor de la producción pecuaria creció 66% respecto al año 2010, pasando de 40 054 300 000 pesos a 76 723 100 000 pesos.

Jalisco es líder nacional en producción de leche y huevo, además ocupa los primeros lugares nacionales en producción de carne de pollo, res y cerdo (Seder-UdeG, 2017). Prácticamente todos estos productos han tenido un crecimiento sostenido en los últimos quince años (véase tabla 4.1), por su parte la producción de carne de canal de ave se ha quintuplicado y la de cerdo se ha duplicado en el periodo de 1990 a 2016, lo que ha representado como consecuencia el incremento en la demanda de suelo, agua y energía, así como un incremento en la generación de residuos (Seder-UdeG, 2017).

La ganadería bovina en Jalisco es compleja, a diferencia de otros estados hay una clara separación entre producción de leche y carne. Esta última presenta una diferenciación espacial entre producción de becerros y la engorda para su sacrificio e industrialización. La producción de becerros obedece principalmente a una ganadería pastoral, cuyo sistema forrajero depende del uso estacional de selvas y bosques, el uso de pastizales temporales y el suplemento alimenticio a partir de residuos agrícolas (maíz y caña). Esta

ganadería se ubica principalmente en las regiones ubicadas en la costa y el norte de Jalisco, y su principal impacto es la deforestación y degradación de selvas secas y bosques caducifolios. La producción de becerros es acopiada por intermediarios que venden a los grandes establos de engorda ubicadas en las regiones Centro, Norte, Altos y Ciénega Sur. Estos establos generan una gran cantidad de emisiones de GEI, principalmente metano y desechos orgánicos que en su mayoría se descargan sobre cuerpos de agua.

Tabla 4.1. Histórico de cabezas de producción ganadera

Producción Jalisco	1990	1995	2000	2005	2010	2012	2014	2016
Bovino								
Producción de carne de canal (toneladas)	128 600	198 565	183 556	177 002	188 391	199 620	204 651	216 535
Animales sacrificados (cabezas)			896 739	809 913	837 072	873 308	856 876	836 323
Peso (kg)			205	219	225	229	239	259
Porcino								
Producción de carne de canal (toneladas)	143 290	184 239	193 362	210 240	221 652	236 433	245 099	285 093
Animales sacrificados (cabezas)			2 337 464	2 622 134	2 886 952	3 052 734	3 090 110	3 386 043
Peso (kg)			83	80	77	77	79	84
Ave								
Producción de carne de canal (toneladas)	90 774	168 431	218 113	252 800	304 103	313 743	327 635	364 539
Animales sacrificados (cabezas)			137 784 586	142 023 087	165 097 375	176 436 051	162 002 484	184 630 283
Peso (kg)			1.583	1.780	1.842	1.778	2.022	1.974

Fuente: SIAP (2016b).

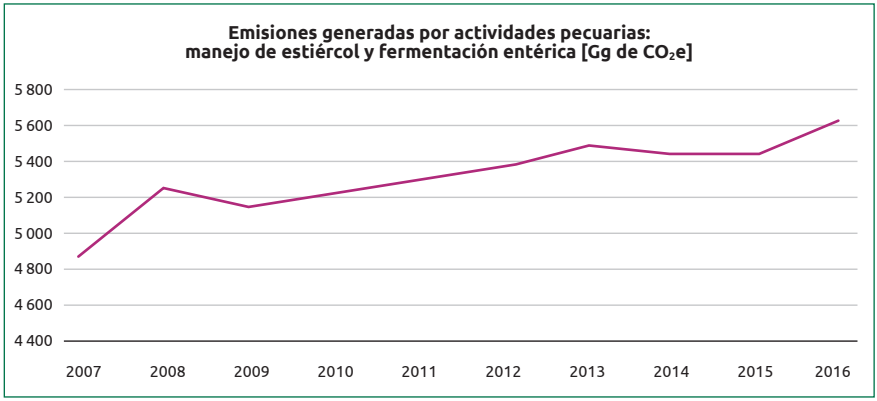
Por su parte, la mayoría de las unidades productoras de leche se encuentra en casi las mismas regiones donde se encuentran los establos de engorda para carne. La ganadería lechera se caracteriza principalmente por ser de carácter familiar, que se lleva a cabo en pequeños establos, aunque una gran parte de la producción se lleva a cabo por grandes productores. Si consideramos que una vaca lechera genera cada día aproximadamente 48 kg de estiércol y orina (SIAP, 2016a), se estima que el hato lechero de Jalisco genera un total de 16 417 toneladas diarias de desechos que se vierten en su mayoría sin tratamiento.

Se estima que la ganadería bovina en Jalisco (carne y leche) cubre una superficie de 2 284 906 ha (esto representa poco más de 20% del territorio del estado), de las cuales 618 162 ha corresponde a pastizales. El tamaño del hato bovino en todo el estado suma un total de 3 140 602 cabezas, de las cuales 80% corresponde al ganado para carne y 20% para leche (SIAP, 2017a). La industria porcícola, por su parte, genera una gran cantidad de desechos con alta carga contaminante orgánica, que se descargan sin tratamiento en ríos y arroyos. La mayor parte de la producción porcícola se encuentra en las mismas regiones que la engorda de carne de res y de producción de leche. Se estima que el número de cerdos en el estado suma poco más de tres millones de cabezas (SIAP, 2016a), y si consideramos que un cerdo de 100 kg excreta aproximadamente 6.17 kg de heces y orina al día (Pérez, 1997), tenemos aproximadamente dieciocho mil toneladas de desechos cada día que equivalen aproximadamente a las descargas orgánicas de una población humana de quince millones de personas.[148]

Se estima que las emisiones de GEI provenientes de las actividades pecuarias, específicamente emisiones de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso por fermentación entérica proveniente del ganado y manejo del estiércol, se han incrementado significativamente en los últimos años, alcanzando el equivalente a 5 634 Gg de CO_2 en 2016 (véase gráfica 4.1). Esta estimación no considera las actividades agrícolas de pastizales y cultivos de forraje, ni las emisiones por el uso de combustibles utilizados principalmente en maquinaria fija.[149]

[148] Tomando el equivalente diario de excreta y orina de humanos publicado en Romero (1994).

[149] Se calculó la fermentación entérica a partir del reporte histórico de cabezas de producción ganadera (SIAP, 2016a), y el manejo del estiércol a partir de los factores de emisión del inventario nacional (INECC-Semarnat, 2015).Dichas emisiones fueron determinadas mediante la metodo-



Gráfica 4.1. Aproximación de emisión de GEI por actividades agropecuarias parciales
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIAP (2016a) y metodología propuesta por el IPCC.[150]

Por otro lado, la expansión de la agricultura comercial[151] constituye otro de los factores de deterioro ambiental con impactos en las tasas de deforestación a través del cambio de uso de suelo de bosques y selvas, la contaminación de cuerpos de agua e impacto a la salud pública por el uso de pesticidas. Entre los principales cultivos que, por su extensión, modos de producción, crecimiento reciente o vinculación con procesos de industrialización conllevan mayor impacto ambiental son agave, aguacate, caña de azúcar y berries.

El cultivo de agave tuvo su crecimiento más importante entre 1990 y 2005, cuando pasó de 20 000 ha a cerca de 120 000 ha de cultivo, ocasionado cambio de uso de suelo por la deforestación por apertura de áreas

logía propuesta por el IPCC en 1996, reforzada con la guía de las buenas prácticas y el manejo de la incertidumbre (IPCC 2000). Se incorporaron elementos como parámetros y factores de emisión de las directrices metodológicas del IPCC 2006, así como de la publicación *Protocolo Global para Inventarios de Emisión de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria: Estándar de contabilidad y de reporte para las ciudades* del World Resources Institute (WRI), Grupo C40 de Liderazgo Climático de Ciudades (C40) y Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI).

[150] La unidad utilizada en la gráfica Giga gramos (Gg) es equivalente a miles de toneladas.

[151] En 2014, Jalisco tenía una superficie sembrada de 1 509 379 ha, de las cuales 927 434 eran de los cultivos cíclicos, como 543 641 de maíz de grano, 187 869 de maíz forrajero, 47 667 de sorgo, 23 511 de trigo y otros. Los cultivos perenes representaban 662 945 ha, de las cuales 439 545 eran de pastos, 81 715 de caña de azúcar, 76 182 de agave, 14 976 de aguacate y la diferencia de otros cultivos (SIAP, 2015).

para su cultivo, especialmente en detrimento de las selvas caducifolias y en la sustitución de cultivos tradicionales (Conafor, 2016). Lo anterior ocurre por la mayor rentabilidad e ingreso que el aprovechamiento de las selvas bajas y cultivos tradicionales, así como los incentivos gubernamentales para el cultivo de agave; además, existe un incremento en la demanda de materia prima para la producción del tequila y en las exportaciones de este producto, que a su vez están vinculadas con acuerdos comerciales con diversos países.

El cultivo de aguacate ha tenido un fuerte crecimiento en los últimos diez años pasando de menos de 2 000 ha en 2007 a más de 20 000 en 2017. Su crecimiento ha sido en detrimento de las superficies de bosques de pino y pino-encino, incluso con programas de manejo vigentes (Del Castillo, 2016). Este cultivo se ha desarrollado principalmente en las regiones Sur, Sur-Sureste y, en menor medida, en la Sierra Occidental y Costa (Conafor, 2016).

Sumado a lo antes expuesto, en los ultimos años la superficie destinada a la producción de berries ha crecido significativamente, en especial en la ribera de Chapala y la región Sur de Jalisco. Jalisco cuenta con un total de 6 418.39 ha sembradas de berries (Seder-UdeG, 2017), y la meta proyectada para 2018 son 7 918 ha (Gallegos, 2018). El cultivo de berries no impacta en el cambio de uso de suelo, sólo en el cambio de tipo de cultivo, especialmente en detrimento del agave por la apertura de nuevas zonas de producción; sin embargo, es un cultivo intensivo en el uso de fertilizantes y pesticidas, con un impacto aún no cuantificado en la contaminación del suelo y agua y en la salud de las personas. También genera contaminación visual, afectando negativamente panoramas paisajísticos, y contribuyen a la contaminación de plásticos utilizados en las películas de las cubiertas y de los acolchados. Otro problema asociado a la expansión agropecuaria son las afectaciones a la salud pública:

> El estado encabeza la producción nacional de al menos 15 alimentos, en cuyo cultivo se emplean pesticidas prohibidos en casi todo el mundo por estar asociados con la alta incidencia de cáncer.[152] Por esa razón, la orga-

[152] 80% de los agricultores del estado emplean plaguicidas prohibidos en varios países por su toxicidad y su posible relación con el cáncer, advierten investigadores y la organización ecologista

nización internacional Greenpeace e investigadores del IMSS y de la UdeG proponen mejorar el marco regulatorio de esas sustancias e informar bien a los campesinos de sus riesgos[153] y aclaran que los agrotóxicos también dañan al consumidor y al medio ambiente (Reza, 2015).

Problemas vinculados a la degradación ambiental y la pérdida de ecosistemas

Cambio de uso de suelo

Jalisco tiene poco menos de cinco millones de ha de superficie forestal, lo que equivale a 62% del área total de la entidad, en la que destaca la superficie de bosques con 2 403 000 ha, y la de selvas con 1 777 000 ha. La vegetación hidrófila y halófila y el matorral xerófilo tiene una superficie muy limitada, menor a 1% de la superficie total del estado. Sin embargo, se considera que 42% de la superficie de bosques y selvas del estado ya no cuentan con su vegetación original y que 35% con bosques y selvas son de vegetación secundaria, lo que podría significar que tan solo 23% del territorio de Jalisco podría estar cubierto por bosques y selvas en buen estado de conservación.

La deforestación[154] y la degradación[155] de ecosistemas forestales son de los principales fenómenos que generan la pérdida del capital natural en México (Conafor, 2016). En el periodo de 1993 a 2012, Jalisco perdió un total 522 031 ha de bosques y selvas, siendo el periodo de 2002 a 2007 cuando se presentó la deforestación más elevada con 48 618 ha/año, colocando al estado en ese periodo con una tasa de deforestación de 3.2% anual, mayor al promedio del resto del país (2.3% anual). En este mismo

internacional Greenpeace (Reza, 2015).

[153] En 2002 la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) publicó el primer *Diagnóstico nacional de salud ambiental y ocupacional*, donde informó que las intoxicaciones graves aumentaron 300%, al pasar de 1 576 casos en 1993 a 7 032 en 1996 (Reza, 2015).

[154] Disminución en la superficie cubierta de bosque.

[155] La degradación ambiental es todo proceso a través del cual el entorno natural se ve comprometido de alguna forma, se reduce la diversidad biológica o la salud general del medio se ve afectada. Los procesos de degradación ambiental pueden ser naturales en su origen o pueden ser causados por la actividad humana, que también puede acelerar procesos naturales de degradación.

periodo la superficie de bosques y selvas que sufrieron algún nivel de degradación sumaron un total de 493 536 ha, siendo el periodo de 1993 a 2002 cuando se presentó la mayor tasa de degradación con 51 347 ha/año.

Sobre el cambio de uso de suelo, los principales usos por los que fueron sustituidos bosques y selvas entre 1993 y 2012 fue para fines agrícolas y de pastizales, donde destaca la pérdida de selva caducifolia. Durante el periodo 1993-2002 fue para usos agrícola y pecuario, mientras que en el periodo 2002-2007 el cambio fue casi exclusivamente para uso agrícola (Conafor, 2016).

A pesar de que en el periodo 2007-2012 hubo una evidente disminución de las tasas de deforestación (Conafor, 2016), este problema es aún muy importante, observándose nuevas dinámicas regionales de deforestación que podrán agudizarse en los próximos años si no se toman las medidas necesarias para contenerlas. Según el análisis realizado por el IIEG, a partir de 2012 , en Jalisco, la pérdida de bosques templados (bosque de coníferas y bosque de encino) fue de casi 82 000 ha y la pérdida de bosques tropicales (selva caducifolia y subcaducifolia) fue de alrededor de 18 500 ha. Además, se reportó una disminución importante en otros tipos de vegetación, como mezquital, manglar, matorral xerófilo, vegetación tular y de dunas costeras, de los que se perdieron 29 685 ha, es decir, casi la mitad (42%) (IIEG, 2018a); al mismo tiempo se registró un aumento de 7 600 ha de agricultura y 13 700 ha de áreas urbanizadas (IIEG, 2018b). El sistema de incentivos fiscales, subsidios y créditos de apoyo a los cultivos intensivos como el aguacate, el agave y los pastizales, sin mecanismos de contención, han habilitado que estos cultivos sean la principal causa directa de la deforestación (Santana y Graf, 2017).

Causas directas de deforestación y degradación forestal

Las causas directas de deforestación y degradación forestal son la ganadería extensiva con uso de pastizales inducidos cultivados y agostaderos cerriles, y la conversión a terrenos agrícolas para agricultura de renta. Ambas actividades han tenido un fuerte desarrollo y continuo crecimiento en Jalisco en las últimas décadas.

Los principales usos de suelo por los que fueron sustituidos bosques y selvas entre 1993 y 2012 fue para fines agrícolas y de pastizales, donde

destaca la pérdida de selva caducifolia. Durante el periodo 1993-2002 el cambio de uso del suelo estuvo dividido entre agrícola y pecuario, mientras que en el periodo 2002-2007 el cambio fue casi exclusivamente para uso agrícola, vinculado principalmente a la accesibilidad de financiamiento e inversión para la siembra de agave para la producción de tequila en la región de Los Altos, debido a los elevados precios del destilado (Price y Giovannelli, 2017), así como a las características casi perennes del cultivo; ese cambio en el uso del suelo podría considerarse permanente y se focalizó principalmente en la sustitución de selvas y bosques caducifolios. Sin embargo, en la regiones de costa del estado, donde se encuentra actualmente la mayor parte de la superficie de bosques y selvas, la deforestación ha sido predominantemente causada por la conversión a pastizales (73%) durante 1993-2002, mientras que en el periodo 2002-2007 el destino de las tierras deforestadas estuvo dividido entre agrícola y pecuario (Conafor, 2016). Por otro lado, el aguacate, como ya se señaló, ha tenido un crecimiento exponencial desde 2012, generando cambio de uso del suelo, ya que genera mayor rentabilidad e ingreso que el aprovechamiento forestal maderable y los cultivos tradicionales como el maíz. Este crecimiento está determinado por el incremento en la demanda y el precio del aguacate y en la implementación de programas de incentivos gubernamentales para su establecimiento.

La degradación de los ecosistemas, por su parte, tiene diversas causas, como el ataque de plagas y enfermedades forestales, la extracción ilegal de madera y los incendios forestales. Sin embargo, la principal causa de degradación en Jalisco es la ganadería extensiva y el sobrepastoreo (sobre todo de ganado bovino), que afecta la regeneración de especies debido a la forma en que se ha manejado el ganado en la región, basada en el apacentamiento en agostaderos cerriles. Esto ocurre principalmente en selvas caducifolias, subcaducifolias y encinares, durante la mayor parte del año, prácticamente sin manejo, y en los rastrojos o terrenos agrícolas en barbecho después de la cosecha durante la temporada seca (Conafor, 2016). Los incendios forestales representan la segunda causa más importante de la degradación de ecosistemas forestales. Según datos de la Conafor, Jalisco se ha mantenido durante varios años entre los diez estados del país con mayor incidencia de incendios forestales. La práctica ancestral de la roza-tumba-quema, pero sobre todo la quema de pastizales para el uso de

la ganadería extensiva, han sido las principales causas de los incendios en la entidad (Conafor, 2011). En los últimos treinta y ocho años, el 2017 fue el peor año para Jalisco en hectáreas afectadas por incendios (189 814 ha), seguido de 2016 (con 68 245 ha), 1979 (con 53 486 ha), 1983 (con 48 588 ha) y 2013 (con 48,331 ha) (Del Castillo, 2017; Conafor, 2016). La degradación por incendios ocurre cuando se altera el régimen histórico de incendios por a) aumento en la frecuencia con daños a la regeneración, b) cuando se suprime el fuego, se acumula combustible y se presentan incendios de alta severidad o c) cuando existen efectos sinérgicos con otros factores como la tala ilegal y el sobrepastoreo (Conafor, 2016)

Causas indirectas o subyacentes de degradación y deforestación

Existen otras causas, además de las que observamos directamente, que son las causas subyacentes que habilitan las condiciones para que suceda la deforestación y degradación forestal y su atención es determinante para la solución del problema. Estas causas subyacentes (o indirectas) se basan en el conjunto de valores y ética social y se pueden clasificar en tres grandes grupos (Conafor, 2011):

- Causas económicas: incentivos económicos para actividades productivas agropecuarias no consideran elementos de sustentabilidad, altos precios de los productos agropecuarios y demanda de los mercados de productos específicos (por ejemplo, alimentos, carne, productos lácteos, biocombustibles, cultivos ilícitos, entre otros), escaso valor comercial actual de ecosistemas como las selvas y los bosques caducifolios y falta de competitividad del aprovechamiento forestal maderable.
- Causas de origen institucional y de políticas sectoriales: falta de sinergia entre los programas públicos de los diferentes sectores, deficiente implementación de los instrumentos de planeación para el uso del territorio como los ordenamientos ecológicos territoriales (OET), deficiente capacidad institucional para aplicar la ley, falta de acompañamiento y asesoría técnica local por disminución de las capacidades de las instituciones gubernamentales en materia de extensionismo rural.
- Factores sociales: deficiente organización comunitaria que se ve agudizada ante el creciente debilitamiento del capital social, debilidad de las

instituciones locales y carencia de mecanismos de gobernanza territorial en las diferentes escalas, que genera altos costos de transacción para realizar un aprovechamiento sustentable del territorio y mantenimiento de las condiciones de pobreza y marginación, por la falta de oportunidades de empleo para jóvenes sin derechos de propiedad.

Vulnerabilidad hídrica

La política hídrica en nuestro país sigue dominada por una visión ingenieril basada en la construcción de infraestructura de abasto, como presas y acueductos que trasvasan agua de una cuenca a otra. Esto genera violaciones a los derechos humanos por desplazamientos forzados, además de graves repercusiones ecológicas y sociales donde pocos ganan y muchos pierden. En una lógica inversa se realizan inversiones billonarias en procesos de construcción de presas y destrucción de hábitats, pueblos y culturas, bajo la premisa de que las ciudades, la industria y la agricultura requieren más agua, pero sin cuestionar primero cuál es la cantidad de agua realmente requerida y cómo se logra en primera instancia reducir la demanda de la misma (Santana y Graf, 2017). En este sentido, la expansión urbana y el crecimiento agropecuario se traducen en un aumento del aprovechamiento de agua para las ciudades y para las actividades productivas, por lo que, si las necesidades aumentan y el recurso hídrico tiene cada vez menor calidad, la vulnerabilidad hídrica[156] se potencializa.

Curiel (2015) señala que Jalisco presenta una vulnerabilidad intrínseca al experimentar sequía meteorológica en varias de sus regiones, junto con los efectos esperados por el cambio climático. La disponibilidad per cápita de agua en Jalisco es poco menos de 50% de la media del país, lo que representa un reto ante la priorización del derecho humano al agua. Además, la contaminación está presente en diversos cuerpos de agua de nuestro estado, caso claro es el río Santiago, que destaca por ser uno de los más contaminados del país, situación que genera afectaciones a la salud de las personas y altera los ecosistemas (Santana *et al.*, 2017). Entre las causas

[156] La evaluación de la vulnerabilidad en cuanto al acceso al agua es resultado de la relación entre la demanda del líquido y su oferta a nivel de subcuenca, en el entendido de que la vulnerabilidad se verá incrementada en la medida en que la demanda se acreciente más allá de la oferta que los ciclos anuales de lluvia proveen (Curiel, 2015).

identificadas de esta contaminación están descargas de aguas residuales de origen doméstico, vertimiento de desechos industriales, arrastre de nutrientes provenientes de las actividades agropecuarias, infraestructura insuficiente, obsoleta o fuera de operación para el tratamiento de agua, tarifa incipiente o inexistente para la prestación del servicio de saneamiento y falta de sanciones al incumplimiento de la normatividad en materia de contaminación del agua. Por otro lado, muchos acuíferos se encuentran sobreexplotados y las zonas de recarga han disminuido. Además de los problemas de desabasto, están las afectaciones a la salud por contaminación. Finalmente se encuentran los retos de fortalecer la gobernanza y de implementar una gestión del territorio con visión de cuencas.

La principal demanda de agua en el estado es la de las actividades agropecuarias; se calcula que 77% del agua se utiliza para riego agrícola y actividades pecuarias, seguida del sector público-urbano con 14% del agua disponible y 9% para la industria autoabastecida. Un valor típico de la eficiencia de aplicación del agua de riego en México es de 65%, es decir, 35% de agua se pierde, debido a que en los distritos de riego 48.6% del riego es por gravedad convencional (lo que se conoce como agua rodada y riego no tecnificado) y sólo 9.1% es riego presurizado[157] (González, 2017).

El territorio de Jalisco presenta un mosaico de condiciones y problemáticas específicas en sus regiones en torno a la disponibilidad, manejo y estado del recurso hídrico. Las regiones Centro, Ciénega, Altos Sur y Altos Norte concentran aproximadamente 82% de la población de Jalisco (INEGI, 2010), además de la mayor parte de la producción pecuaria del estado (SIAP, 2016b), y son a la vez las regiones con el mayor déficit hídrico y que presentan una situación crítica en sobreexplotación de acuíferos y niveles bajos de saneamiento (Curiel, 2015). Las regiones Altos Norte y Altos Sur se encuentran entre las tres regiones con mayor riesgo de sequía, destacándose Altos Norte con 99.17% de su territorio catalogado como seco; presentan alto déficit en los acuíferos y una gran producción de residuos pecuarios, que son factor de contaminación de cauces de agua. La región Ciénega tiene un déficit hídrico en la mayor parte de su territorio

[157] Si es por gravedad convencional (no tecnificada), la eficiencia de aplicación podría ser tan baja "como de 30 por ciento"; en cambio, si emplea riego presurizado altamente tecnificado, "su eficacia podría alcanzar 95 por ciento" (González, 2017).

catalogado como medio-alto y alto (Curiel, 2015). El incremento en la producción de agave y de tequila, así como la alta concentración de cerdos y reses, generan en esta región una enorme carga contaminante en la cuenca del río Zula, afectando de manera determinante la contaminación del Alto Santiago. La zona Centro, por su parte, con un déficit hídrico catalogado como medio-alto concentra 62% de la población y, por lo tanto, la mayor demanda de agua para consumo humano, a la vez que genera una gran cantidad de aguas residuales que se vierten en el río Santiago. La región Valles tiene acuíferos con déficit acumulado, el tratamiento de sus aguas residuales es preocupante; además, se tiene contaminación de la industria azucarera y tequilera. Junto con las regiones Altos Sur y Ciénega, la región Valles se considera dentro de los sitios más críticos en descargas residuales de la industria tequilera (Sepaf, 2015).

En las regiones Costa Sur y Costa-Sierra Occidental la mayoría de sus acuíferos presentan un balance hídrico favorable, sin embargo, el saneamiento es muy limitado y son las regiones con los mayores índices de deforestación y degradación de bosques y selvas, presentando un alto potencial de erosión, factor que aumenta el riesgo hidrometeorológico por la incidencia de huracanes. Particularmente en los meses de julio a octubre, la costa de Jalisco es afectada por fenómenos hidrometeorológicos extremos, como ciclones y tormentas tropicales, generando pérdidas millonarias para la población de la costa de Jalisco. En el periodo de 1970-2011, Jalisco se vio afectado por veintiséis ciclones tropicales, de los cuales tres (11%) fueron depresiones tropicales, siete (27%) tormentas tropicales, ocho (31%) huracanes categoría uno, siete (27%) de categoría dos y uno (4%) de categoría cuatro. En particular, los huracanes de categoría 2 se presentaron en promedio una vez cada seis años en el periodo, mientras que los de categoría cuatro lo hicieron tan solo una vez. Cabe resaltar que en 2015 se presentó el huracán Patricia, catalogado como el más intenso documentado en el mundo, y el cual derribó extensas áreas de arbolado, provocando una gran concentración de material combustible y aumentando el riesgo de incendio forestales de alta intensidad (Conafor, 2016).

En relación con la degradación de cuencas por contaminación de cuerpos de agua, encontramos que la contaminación de los ecosistemas acuáticos es una de las mayores causas de la pérdida y degradación de la biodiversidad epicontinental. La publicación *La biodiversidad de Jalisco* in-

dica que los sistemas de ríos, lagos y humedales son los ecosistemas más amenazados por la alteración del flujo hidrológico, la contaminación y la degradación ambiental de sus cuencas (Jardel *et al.*, 2017). A pesar de la riqueza de ecosistemas y su vinculación con el recurso hídrico, Jalisco padece vulnerabilidad hídrica en términos de calidad del agua, dada la creciente y variada contaminación. Es por ello que varios ríos del estado presentan elevados índices de contaminación, entre los que destacan Santiago, Zula, Verde, Bolaños, Tamazula-Tuxpan, Armería, Marabasco-Cihuatlán, Purificación, Tomatlán y Ameca; dicha contaminación limita la existencia de vegetación, de fauna y de poblaciones humanas (Valero, Rodríguez y Cruz, 2017b). Los contaminantes que más afectan son metales pesados, coliformes fecales, grasas, aceites, sulfuros, entre otros, que son productos de desechos de aguas residuales urbanas e industriales, principalmente de los giros de productos metálicos, industria química, industria del plástico e industria de alimentos y bebidas (Curiel, 2013). Además, las actividades agropecuarias generan contaminación orgánica, estudiada en indicadores como demanda bioquímica de oxígeno (DBO) y nutrientes (como nitrógeno y fósforo), elementos que provocan la eutrofización de cuerpos de agua y con ello el detrimento de la calidad del agua. Los fertilizantes nitrogenados y fosfatados provocan la muerte de los ríos (Chivian y Bernstein, 2008), como ocurre en Jalisco con el aporte de miles de toneladas de nitrógeno al año a través de la fertilización de cultivos y la eutrofización de cuerpos de agua, que estimula el crecimiento excesivo de la vegetación, la proliferación de algas y la creación de zonas anóxicas en la costa (Curiel y Garibay, 2017).

De manera específica, resalta la contaminación del río Santiago, que por su cercanía y potencial constituye un problema de suma importancia para la ZMG. De acuerdo al índice de calidad del agua (ICA), el río Santiago presenta altos niveles de contaminación. Esto dado que es receptor de descargas de aguas no tratadas de parte de la ciudad, así como de industrias y de desechos agrícolas y ganaderos. En los últimos años se han generado una serie de eventos que han generado malestar en la población, al punto de que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco presentó una recomendación para garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Santana *et al.*, 2015). Dentro de la cuenca alta del río Santiago se encuentra la subcuenca de El Ahogado, en la que se concentra gran parte

de la contaminación por aguas residuales domésticas y efluentes industriales; además, ha sido altamente afectada por el cambio de uso de suelo, con el aumento de los asentamientos humanos. Esta zona ha sido clasificada como Polígono de Fragilidad Ambiental (Pofa) por la Semadet.

Sobre la descarga de aguas residuales, se tiene un inventario de plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) publicado por la Comisión Estatal del Agua (CEA) de Jalisco, en el que puede observarse que existen doscientas diecisiete PTAR, de las cuales una está en construcción, ciento veintinueve en operación y ochenta y siete fuera de operación. Además, se tiene un listado de sesenta y cinco PTAR clasificadas como no operativas, que están dadas de baja. En suma, las PTAR del inventario tienen una capacidad de tratar 16 645 litros por segundo, de los cuales 15 266 litros por segundo pueden generarse en las PTAR que sí operan (CEA, s.f. b). Actualmente, la mayoría de los municipios de Jalisco no cuentan con una PTAR en operación que genere aguas residuales tratadas con calidad dentro de norma (Sepaf, 2018b). En la ZMG se generan en promedio 16 734 litros por segundo de descargas domésticas de agua registradas y se sanean hasta 9 076 litros de agua (54.23%); operan treinta y seis de las sesenta y siete PTAR y la mayoría de la operación se encuentra en las mega plantas de El Ahogado y Agua Prieta, que dan cuenta del tratamiento de 23% y 72% del total tratado respectivamente (Imeplan, 2015a). Además de la cobertura insuficiente, el tratamiento se efectúa hasta el final de la red de drenaje, sin resolver el problema de los cauces y los ríos contaminados dentro de la ciudad.

En relación con la sobreexplotación de acuíferos, de acuerdo con la Conagua, en el estado de Jalisco existen alrededor de cincuenta y nueve acuíferos, de los cuales cuarenta y uno se encuentran sobrexplotados (Sepaf, 2015). Se estima que entre 30-40% de la población de la ZMG depende del agua subterránea. El total de aprovechamiento de agua subterránea en la ZMG es de 347 000 000 de m^3, de los cuales 40.5% (que se traducen en un gasto de 4.46 m^3/s) son para el aprovechamiento público urbano a través de las redes municipales de abastecimiento de agua, seguido por el uso agrícola que representa 29.6% (Imeplan, 2015a). Autoridades oficiales calculan que la extracción de fuentes subterráneas de agua[158] ha sobrepasado

[158] Entendida como agua en movimiento que se almacena en formaciones geológicas llamadas acuíferos.

su capacidad de recarga, por lo que seis de los siete principales acuíferos de la ciudad están sobrexplotados, existe un déficit de -11.09 Mm^3 y, por tanto, no se cuenta con volumen disponible para nuevas concesiones. No obstante la importancia del agua subterranea, el conocimiento de los acuiferos es limitado y parcial. Los cálculos de disponibilidad se llevan a cabo como si fuera un sistema estático de agua subterránea, en vez de considerarse como unidades geológicas y el agua se concesiona y gestiona sin un conocimiento claro de su estado y dinámica (Imeplan, 2015a). Aunado a esto, la CEA ha identificado que varios de los pozos al sur de la ZMG arrojaron resultados de concentraciones de arsénico y otros compuestos tóxicos por arriba de las recomendaciones de la OMS y de las Normas Oficiales Mexicanas. Además, entre 2007 y 2008 aumentaron el número de sitios muestreados con niveles de nitratos superiores a los que marca la NOM-127-SSA1-1994 y en 2008 se presentaba en 25.9% de los pozos muestreados. En documentos más actuales, se encuentra que 30.09% de los resultados de muestreos publicados por el SIAPA en 2017 presentan concentraciones de nitratos superiores a los que marca la NOM-127-SSA1-1994 (SIAPA, 2017; Imeplan, 2015a).

Otro tema prioritario de atención es la disminución de áreas de captación y recarga de acuíferos, ya que el proceso expansión de la zona urbana ocurre sin considerar la dinámica de recarga de agua subterránea. Urbanizar cuencas significa disminuir su infiltración, la recarga de acuíferos, los niveles freáticos y del caudal base, lo que a largo plazo genera efectos naturales negativos en lo urbano (ONU-Habitat, 2018) y repercute en la disminución de la disponibilidad de agua y el aumento de los riesgos de inundaciones.

Contaminación atmosférica

En materia de contaminación atmosférica, la gestión de la calidad del aire en las ciudades jaliscienses no ha contado con mecanismos eficaces de coordinación intersectorial e intergubernamental, lo cual ha obstaculizado la adecuada implementación de estrategias que contribuyan a mejorar la calidad del aire. Las emisiones de contaminantes a la atmósfera son la causa de dos problemas muy graves: enfermedades respiratorias y agudización del cambio climático. La OMS concluye que la exposición a la contaminación atmosférica constituye en la actualidad, por sí sola, el riesgo

ambiental para la salud más importante del mundo (OMS, 2014). Es preocupante que la ZMG sea la segunda ciudad con mayor contaminación atmosférica del país y una de las más contaminadas de América Latina (Santana *et al.*, 2017). Estos contaminantes traen como consecuencia impactos importantes en la salud de la población, como el aumento de la mortalidad prematura causada por las enfermedades cardiovasculares y respiratorias. Se estima que cada año mueren 2 021 personas por causas ligadas a la contaminación atmosférica en la ZMG (Semarnat-Semades, 2011), ya que más de la mitad de los días del año la calidad del aire está fuera de los límites permitidos por la norma promedio del índice metropolitano de la calidad del aire (Imeca) y más de 60% de los días no se cumple con la norma respecto a la concentración de material particulado (PM^{10}), contaminante principal que causa enfermedades respiratorias.

Para dimensionar y conocer esta problemática se cuenta con el Sistema de Monitoreo Atmosférico de Jalisco, conformado por diez estaciones fijas de monitoreo (cuatro ubicadas en el municipio de Guadalajara, dos en Zapopan, una en Tonalá, una en Tlaquepaque, una en El Salto y una en Tlajomulco de Zúñiga), así como una estación móvil. El sistema de monitoreo, pronóstico y diagnóstico atmosférico de la ZMG resulta deficiente y su cobertura limitada, ya que no mide todos los principales contaminantes; por ejemplo, no todas las estaciones miden partículas menores a 2.5 micras (Imeplan, 2015a) y ninguna mide compuestos orgánicos volátiles o metales como el manganeso, a pesar de sus importantes afectaciones a la salud (Curiel, 2013). Aunado a lo anterior, las herramientas para evaluar y diagnosticar la contaminación atmosférica están desactualizadas o son insuficientes. Por ejemplo, el último Inventario de emisiones de contaminantes criterio del estado de Jalisco se elaboró en el año 2008, el último Informe de Calidad del Aire (que en teoría es de periodicidad anual) es de 2015 y la normatividad para regular los límites máximos permisibles está desactualizada respecto a parámetros internacionales recomendados por la OMS (Imeplan, 2015a).

En el documento *Programa para mejorar la calidad del aire: Jalisco 2011-2020*, publicado por la Semarnat y Semades en el año 2011, se presentaron datos de INEM-2005, que indican que las fuentes móviles son responsables de 97.4% de las emisiones de monóxido de carbono (CO), 80.4% de las de óxidos de nitrógeno (NO_x) y 69.6% de los compuestos orgánicos volátiles

(COV). De esta manera, el parque vehicular de la ZMG aporta 85% de los contaminantes atmosféricos de la ciudad; sin embargo, la manera en la que se ha expandido físicamente la ciudad y los modelos viales que han priorizado la infraestructura orientada hacia el uso del automóvil por sobre los otros medios (en lugar de desincentivar el uso del transporte individual motorizado) dificultan la puesta en marcha de medidas que ataquen el problema. Las grandes tasas de motorización, como de la ZMG, han generado grandes costos ambientales, sociales y económicos; los niveles de calidad del aire están directamente vinculados a la dimensión y características del parque vehicular motorizado (Santana *et al.*, 2015). En 2016, en Jalisco se tenían 3 429 847 vehículos de motor registrados en circulación, mientras que en 1996 se tenían 1 016 481, lo que significa un aumento de 237% en los últimos veinte años (INEGI, 2016a). La ZMG ha seguido prácticamente la misma tendencia, ya que en catorce años (de 2000 a 2014) su parque vehicular aumentó 236%, mientras que el incremento de la población de Jalisco de 1995 a 2015 fue de 31.6% (Coepo, 2011b). En 2016, el IIEG afirmaba que 75% de los vehículos en circulación en el estado de Jalisco pertenecían al parque vehicular de la metrópoli. Actualmente, la ZMG tiene un índice de motorización de cuatrocientas veinticinco unidades por cada mil habitantes (cuatrocientas dos en el caso de Jalisco), mismo que resulta superior al de la zona metropolitana de Monterrey e incluso al de la zona metropolitana del Valle de México (IIEG, 2016). Por su parte, en los municipios de Guadalajara y Zapopan, donde hay mayor nivel adquisitivo, se concentran cerca de 76% del parque vehicular de la ZMG. Un agravante más es que 48% del parque vehicular[159] automotriz es mayor a 15 años y no cuentan con convertidor catalítico (Semarnat-Semades, 2011). Por otro lado, quienes enfrentan mayores dificultades económicas para adquirir un auto propio se las han arreglado con una motocicleta. El número de motocicletas en Jalisco ha pasado de 52 523 en 2000 hasta llegar a las 362 303 motos en 2015 (IIEG, 2016).

En este contexto, el incremento de emisiones de GEI por movilidad motorizada no se detiene, ya que la expansión urbana en la ZMG está ocu-

[159] Las emisiones de $PM_{2.5}$, PM_{10} y SO_2 están ligadas al tipo de combustible (diésel con alto contenido de azufre) y la edad del parque vehicular, ya que los vehículos anteriores a 1993 utilizan carburador (en lugar de inyección electrónica) y no cuentan con control para estos contaminantes (Semarnat-Semades, 2011).

rriendo de forma acelerada y con ello aumentan los problemas de movilidad y sus emisiones, dadas las largas distancias a recorrer todos los días en una zona urbana tan extensa y la falta de alternativas de transporte público –su costo, la ineficiencia de la red, el mal servicio y la inseguridad–, que incentivan la dependencia del automóvil particular (Ramírez, 2015).

De acuerdo con el peacc, las emisiones de GEI por tipo de combustible se concentran principalmente en gasolina y diésel: 43% (7 242 Gg CO_2e) y 27% (4 578 Gg CO_2e) de las emisiones de la categoría energía, seguidos por el gas lp con 12% (2 039 Gg CO_2e) y el gas natural con 11% (1 845 Gg CO_2e). En términos de subcategorías, el transporte es la principal, aportando 68% (10 951 Gg CO_2e), mientras que la industria aporta 23% (3 924 Gg CO_2e) y el sector comercial y residencial aportan 10% (1 747 Gg CO_2e) (Semadet, 2018a). El CO es el contaminante emitido en un mayor volumen y su fuente principal de emisión son las fuentes móviles, como los medios de transporte motorizado (Semarnat-Semades, 2011). Por otro lado, está el tema de la industria, donde la contribución de las fuentes fijas a las emisiones de $PM_{2.5}$, PM_{10} y SO_2 se originan principalmente por la industria alimenticia (86.4%, 89.5% y 68.4% de las emisiones de fuentes fijas de $PM_{2.5}$, PM_{10} y NO_x respectivamente) y la industria química. Además, dentro de las fuentes fijas, también es la industria alimenticia la que mayor aporta a las emisiones de monóxido de carbono con 95.6% (Semades, 2008).

En el caso particular de la elaboración de ladrillos, actividad tradicional artesanal de varios municipios del estado, se generan miles de empleos directos e indirectos y propician un importante mercado regional. Existen más de dos mil ladrilleras en el estado, de las cuales ochocientas ochenta y una están en la ZMG (44% del total: diecinueve en Guadalajara, ciento cuarenta en Zapopan, cien en Tlaquepaque, doscientas noventa y cinco en Tonalá, ciento treinta en Tlajomulco de Zúñiga y ciento noventa y siete en El Salto) (Semarnat-Semades, 2011). Debido al proceso ya mencionado de expansión urbana, actualmente estas ladrilleras se encuentran inmersas en las zonas urbanas, provocando afectaciones a la salud de la población por sus emisiones con altas concentraciones de SO_2, NO_x y PM_{10} que emiten de forma directa a la atmósfera (Semarnat-Semades, 2011).

Por otro lado, en diversas temporadas del año se presentan incrementos en las concentraciones de PM_{10} y $PM_{2.5}$, derivado de los incendios fo-

restales y de las quemas agrícolas y de residuos urbanos. De acuerdo con el inventario de emisiones, los incendios forestales son la principal fuente de emisión de CO, $PM_{2.5}$ y PM_{10}, representando 82% y 76% del total de las emisiones de las fuentes de área (Semades, 2008). Sin embargo, la quema de caña de azúcar durante el periodo de la zafra constituye una fuente importante de emisiones contaminantes, ya que anualmente se queman para su cosecha poco más de 72 000 ha de este cultivo para abastecer de materia prima a cinco ingenios azucareros, dos de los cuales se encuentran en la periferia la ZMG (los ingenios de Tala y Buenavista, que son más de 25 000 ha de cultivo).

El conjunto de emisiones ha tenido como consecuencia que en el periodo de enero a diciembre de 2015 se activaron un total de cinco contingencias atmosféricas fase I y dieciocho precontingencias en la ZMG (Semadet, 2015). En 2016 y 2017 se reportaron ciento veintinueve y ciento treinta y tres días de mala calidad del aire respectivamente. Además, en 2017 se reportaron cincuenta y una precontingencias, diecisiete contingencias atmosféricas fase I y un evento de contingencia fase II (Semadet, 2017). El 16 de septiembre de 2018 (doscientos cincuenta y nueve días transcurridos en el año), oficialmente se reportaron ochenta y un días con calidad de aire en cumplimiento a la norma, ciento setenta con mala calidad y ocho de muy mala calidad (contingencia atmosférica fase I) (Semadet, 2018b). También se presentaron eventos de contingencia ambiental por incendios en los años 2005 y 2012, mientras que en 2017 hubo condiciones críticas por presencia de incendios en la región Valles (Semadet, 2017). El 11 de abril 2018 se activó alerta ambiental, con grado de precontingencia en algunos puntos de la ciudad, debido a un incendio ocurrido en el bosque La Primavera[160] (El Informador, 2018).

En la parte sur la ZMG se observa a una casi constante concentración de material particulado ($PM_{2.5}$ y PM_{10}) muy por encima de la normativa. Este comportamiento también es provocado por fenómenos meteorológicos y el movimiento de vientos favorece la movilización de contaminantes en ciertos periodos hacia la zona sur-suroeste de la ciudad (Ramírez, 2015).

[160] El incendio presentado en el bosque La Primavera agravó la mala calidad del aire que se arrastra en la metrópoli: en los primeros noventa y nueve días del año, ochenta y seis registraron "mala calidad", cuatro "muy mala calidad" y solamente en nueve se cumplió la norma (El Informador, 2018).

Esto afecta principalmente a la población más pobre y por lo tanto más vulnerable, ya que en estas zonas se encuentra una parte muy importante de la población que vive en condiciones de marginación alta y muy alta.

Gestión inadecuada de residuos

Uno de los principales desafíos que se tienen en Jalisco es fortalecer la gestión y manejo de los residuos sólidos urbanos (RSU) y de manejo especial (RME) producidos por las actividades cotidianas de la población y por los sectores comerciales, industriales y de servicios. A nivel nacional, Jalisco ocupa el tercer lugar en generación de RSU, y junto con la Ciudad de México y el Estado de México generan 33% del total de desechos del país (Meléndez, 2013). En Jalisco existen ciento cuarenta y ocho sitios de disposición final de residuos, cuarenta y ocho son rellenos sanitarios, de los cuales sólo 85% se encuentra activo; sin embargo, en la operatividad no cumplen en su totalidad con la normatividad ambiental y ciento cuarenta son vertederos con un fuerte impacto ambiental, que han sido históricamente mal operados (Gobierno del Estado de Jalisco, 2016). De los RSU se estima que sólo 3% se recolectan de manera selectiva y el resto en su mayoría se deposita en tiraderos a cielo abierto, dado que sólo pocos municipios cuentan con rellenos sanitarios apropiados o siquiera con estudios base sobre la generación de sus residuos.

La ZMG es la principal productora de RSU, cuya generación ha crecido durante las últimas décadas. De 1997 a 2013 la cifra per cápita aumentó 23.16%, de 0.911 a 1.122 kg/día/hab, lo que equivale a 5 856 ton/día (Santana *et al.*, 2015). Los datos varían según la fuente: Imeplan indica que son 4 344.15 ton/día y 0.89 kg/día/hab, mientras que de acuerdo con el INECC son 1.3 kg/día/hab en la ZMG. El 70% del total de los residuos generados en 2015 provinieron de Guadalajara y Zapopan. Esta cantidad de residuos es manejada por lo municipios (bajo modelos público, privado o híbrido), en sus etapas de recolección, transporte, transferencia y disposición final (Imeplan, 2015a).

En el caso la ZMG y las ciudades medias del estado, la gestión de los residuos se ha enfocado principalmente en la recolección y disposición final de los mismos, omitiendo que la generación de residuos es un problema de salud pública (Santana y Graf, 2017), y que una gestión integral con-

siste en un conjunto de acciones normativas, operativas, financieras, de planeación, educativas, de monitoreo, supervisión y evaluación, encaminadas a la minimización de la generación de residuos, al incremento de su valorización (material y energética) mediante la separación de los mismos desde la fuente, la reutilización y reciclado, y a la disposición final restringida y apropiada de éstos como última opción, incorporando esquemas de responsabilidad compartida y consumo responsable de los diferentes actores de la sociedad. La falta de una visión integral ha resultado en un enfoque equivocado centrado en el servicio de recolecta, con base en la concesión del servicio a empresas privadas, aludiendo a la mayor eficiencia económica y administrativa del sector privado, sin el establecimiento de mecanismos efectivos de control y cumplimiento. De forma perversa, la mayor parte de los concesionarios de recolección de basura urbana cobran sus servicios por volumen de basura recolectada, lo que impide la aplicación de incentivos para reducir y racionalizar el consumo, reutilizar y reciclar los desechos, y compostar la materia orgánica (Santana y Graf, 2017). Aproximadamente 70% de los RSU de la ZMG están total o parcialmente gestionados por un operador privado,[161] donde el esquema actual de pago de la prestación del servicio es por tonelada recolectada y llevada al relleno; así, se favorece la entrada de la mayor cantidad de residuos posible a los rellenos. Sin embargo, no se sabe exactamente qué se coloca en los sitios de disposición final y tampoco existe información que cuantifique el impacto económico y ambiental de depositar residuos que podrían ser peligrosos (Imeplan, 2015a). Este enfoque de colecta privada es un gran desincentivo a la reducción de la generación de residuos. Estudios calculan que la separación de residuos en la fuente generadora es menor a 3% y que el mayor porcentaje de residuos separados (5%) está relacionado con las actividades de pepenadores en condiciones de un trabajo

[161] Caabsa Eagle S. A. de C. V. es la principal compañía concesionaria, con un control sobre todo el proceso de manejo de RSU (recolección, transferencia y disposición final) en los municipios de Guadalajara, Tonalá y Tlajomulco, junto con la disposición final de El Salto y Tlajomulco. La empresa Promotora Ambiental S. A. de C. V. (Pasa) da servicio de recolección y disposición a Ixtlahuacán. Tlaquepaque recolecta por sus medios y entrega a Hasars S. A. de C. V. para disposición final. Zapopan es el único municipio de la ZMG que recolecta, transporta y dispone de sus RSU con sus propios recursos e infraestructura (Bernache, 2015). EnerWaste presta el servicio de disposición final de Zapotlanejo (Imeplan, 2015a).

informal, estimando así que se separa 8% de RSU en la metrópoli (Bernache, 2015). A pesar que desde 2008 existe una Norma Ambiental Estatal NAE-SEMADES-007/2008 que establece la obligatoriedad de la separación primaria de residuos desde la fuente generadora, la norma no se cumple y ha sido olvidada (Santana *et al.*, 2015). Los programas de separación y reciclaje de residuos han tenido un impacto muy limitado, por lo que aún se siguen recolectando los residuos mezclados (orgánicos e inorgánicos) (Bernache, 2015). La gratuidad "aparente" del servicio de colecta para los usuarios no favorece como incentivo para disminuir la generación de residuos y separar los que hayan sido generados.

En la ZMG, después de su recolección los residuos son conducidos a uno de los cinco sitios de disposición final que, según datos de 2011, recibían 4 627 toneladas por día, distribuyéndose de la siguiente manera: Picachos que recibe 1 300 toneladas por día (presta el servicio a Zapopan), Laureles 2 527 toneladas por día (presta el servicio a Guadalajara, Tonalá, Tlajomulco y El Salto), Hasars 488 toneladas por día (presta el servicio a Tlaquepaque), Pasa 258 toneladas por día, (presta el servicio a Ixtlahuacán y Juanacatlán) y EnerWaste 54 toneladas por día, (presta el servicio a Zapotlanejo). En los rellenos sanitarios de Laureles y Picachos se dispone 82.7% de los RSU generados en la ZMG (Bernache, 2015); sin embargo, y además de estar al límite de su vida útil (Imeplan, 2015a), tienen un manejo deficiente y no cumplen con las normas ambientales.

Esta inadecuada disposición de los residuos sólidos urbanos, que no es exclusiva de la ZMG, genera serios problemas ambientales y de salud pública, ya que al no aplicar tratamiento a los RSU, los sitios de disposición final son generadores de emisiones de gas metano a la atmósfera y de lixiviados (que contienen plomo, cromo hexavalente y cianuros) que contaminan suelos fuera del predio y cuerpos de agua superficiales y subterráneos. Además, los sitios antiguos de disposición final siguen generando este tipo de pasivos ambientales y han sido alcanzados por la urbe, generando afectaciones en el contexto urbano (Santana *et al.*, 2015). La generación de residuos afecta en materia de contaminación atmosférica y cambio climático. En el PEACC se indica que de la categoría desechos, la principal fuente de emisión en Jalisco en 2014 fue la disposición final

de residuos[162] con 88%, por la emisión de 3 615 Gg CO_2e derivados de la emisión de metano (Semadet, 2018a).

La gestión de los RME también está en manos del sector privado. En el estado existen aproximadamente 56 139 empresas de competencia estatal y generadoras de RME, mismas que deben estar registrados ante la Semadet. De éstas, 10 450 (18.61%) se han regularizado y reportan una generación promedio diaria de 10 000 toneladas de residuos de manejo especial, de las cuales sólo 1 400 toneladas por día llegan a un sitio autorizado de disposición final. En la actualidad se está maximizando la valorización de los residuos, lo que significa que sólo 14% de los RME llega a un sitio de disposición final. Los demás son valorizados o aprovechados en diferentes procesos o cadenas productivas (Gobierno del Estado de Jalisco, 2016).

Para mejorar la gestión en el marco de la gobernanza ambiental se han impulsado los Sistemas Intermunicipales de Manejo de Residuos (Simar), organismos públicos descentralizados de vocación única, cuyo objetivo es la gestión integral de los residuos sólidos. Actualmente hay siete de ellos: el Simar Sureste, el Simar Sur Sureste, el Simar Ayuquila Llanos, el Simar Ayuquila Valles, el Simar Lagunas y el Simar Sierra (Gobierno del Estado de Jalisco, 2016).

Cambio climático, inequidad y pobreza

Las emisiones de GEI en 2014 estimadas en unidades de CO_2e totalizaron 25 700 000 de toneladas, incluyendo permanencias del sector usos de la tierra. La contribución de emisiones de GEI por categoría es la siguiente: energía 65% (16 860 Gg CO_2e), residuos 16% (4 102 Gg CO_2e), AFOLU 11% (2 714 Gg CO_2e) y procesos industriales 8% (2 059 Gg CO_2e). Es importante mencionar que siendo la energía la categoría con mayor contribución a las emisiones del estado, es la subcategoría de transporte la de mayor contribución con 43% del total estatal (Semadet, 2018a). Para abordar toda esta problemática, Jalisco tiene algunos avances, como son la Ley para la Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco (2015)

[162] En esta categoría se incluye la incineración de residuos hospitalarios y el tratamiento biológico de los residuos, que en su conjunto aportan 0.005% del total de la categoría, mientras que el impacto de residuos depositados a cielo abierto no se estimó por falta de información confiable (Semadet, 2018a).

y el PEACC (2018) (Semadet, 2018a), la Estrategia Estatal ante el Cambio Climático y la Estrategia Estatal para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques (estas últimas en consulta). En su conjunto constituyen la base del andamiaje institucional necesario para actuar efectivamente en mitigar los efectos del cambio climático y crear las condiciones para una sociedad y una economía más resiliente.

Sin embargo, los esfuerzos globales para mitigar el cambio climático no han sido suficientes y las tendencias de emisiones de GEI no son favorables para mantener la temperatura por debajo de las metas fijadas internacionalmente, por lo que resulta de mucha importancia poner atención a las medidas de adaptación, que tienen por objeto reducir la vulnerabilidad ante este fenómeno, aumentando la capacidad adaptativa de su población y de sus sistemas naturales y productivos (INDC, 2015). En cuanto a dichas medidas, resultan relevantes aquellas que aportan a la resiliencia de ciudades y territorios. La lucha contra la pérdida de biodiversidad, la conservación de bosques y sus servicios ecosistémicos, así como el manejo integrado del territorio, donde resulta relevante el nexo agua-energía-alimentos, permitirá mejorar la capacidad de los territorios ante los embates del cambio climático, mientras que abona a mejorar las condiciones para la sustentabilidad de esos mismos espacios territoriales. En este sentido, se han elaborado programas de acción climática municipales y regionales a través de las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente, en los que se establecen acciones específicas a nivel local.

El problema del cambio climático pone en entredicho el modelo de producción-consumo imperante e impone la necesidad de replantear toda la actividad humana a fin de lograr una forma de coexistencia en el planeta. Es por ello por lo que todas las actividades humanas, de una u otra forma, pueden referirse a su impacto sobre el clima, y desde esa perspectiva el tema de cambio climático debe ser transversal a todos los sectores de la economía. Es por esta razón que es crucial que Jalisco tome acciones dirigidas específicamente a contrarrestar los efectos del cambio climático, proteger el capital natural, construir una economía baja en carbono, aumentar la productividad económica y aumentar la resiliencia de la población, los ecosistemas y la infraestructura (Semadet, 2018a).

El fenómeno de cambio climático constituye un factor determinante en la agudización de los problemas ambientales y de las condiciones

de marginación y pobreza, debido al incremento de la vulnerabilidad de las comunidades rurales, amenazando su forma y calidad de vida, salud, territorio y recursos. Estas comunidades dependen de los ecosistemas naturales para abastecerse de alimento y de actividades como la agricultura de subsistencia, para generar oportunidades económicas que ahora se ven amenazadas por el cambio climático, especialmente por el riesgo que implica el incremento en la magnitud de los eventos hidrometeorológicos extremos y la presencia de periodos prolongados de sequía, que afectarán principalmente a las poblaciones que viven en condiciones de pobreza. En este sentido, se ha considerado que la primera causa fundamental de desastre en el mundo en desarrollo es la vulnerabilidad humana resultante de la pobreza y la desigualdad (Wijkman y Timberlake, 1985). La degradación ambiental y la pérdida del capital natural magnifican los riesgos que enfrentan estas poblaciones, aumentando su vulnerabilidad.

La pobreza es una condición prevaleciente en 32% de los municipios jaliscienses, que albergan a más de la mitad de su población en condiciones de pobreza (Coneval, 2015). Los municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza son Mezquitic con 84%, Chiquilistlán con 78.4%, Hostotipaquillo con 74% y Chimaltitlán con 70.5%, mientras que los que se destacan por el mayor porcentaje de su población en condiciones de pobreza extrema son Mezquitic con 54%, Bolaños 33.5%, Chiquilistlán 25.7%, Cuautitlán de García Barragán 21.6% y Zapotitlán de Vadillo 20.4% (Coneval, 2015). La población de estos municipios son dependientes de la producción primaria y de los alimentos que se generan para autoconsumo, por lo que son sumamente vulnerables ante los problemas de sequía y fenómenos hidrometeorológicos extremos.

La población considerada en condiciones de pobreza suma un total de 2 766 546 personas, lo que representa 33.74% de la población total del estado, mientras que la población que vive en extrema pobreza suma un total de 257 541 personas (9.3%). Por el tamaño de sus poblaciones, los municipios con mayor número de personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema son los municipios de la ZMG como Zapopan, Guadalajara, Tonalá, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto y Zapotlanejo, que concentran 54% de la población en pobreza y 40% de la población en pobreza extrema del estado. Cabe destacar la situación de los municipios de El Salto, Tonalá, Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga que cuentan con

44%, 41%, 38% y 34% respectivamente de su población en condiciones de pobreza y pobreza extrema (Coneval, 2015). La ZMG es un fuerte atractor de población debido a la concentración de servicios, bienes y empleo; sin embargo, esto no es garantía de bienestar y mejor calidad de vida, debido a que la ZMG se ha desarrollado favoreciendo la segregación social, lo que ha fortalecido y perpetuado la inequidad, exponiendo a distintos grupos sociales a contextos con calidad de vida y oportunidades diferenciadas. Es importante resaltar que la mayor parte de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema de la ZMG viven en los Pofa de El Ahogado y Miravalle, donde existen marcadas diferencias en la disponibilidad de áreas verdes, infraestructura, calidad del aire y calidad de los servicios públicos, según el estrato socioeconómico, mostrando así un alto grado de inequidad social en la ciudad (Santana *et al.*, 2015). Esta problemática de segregación social puede observarse en otras ciudades intermedias (Curiel, 2015), como Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, Zapotlán el Grande, Ocotlán y Tepatitlán de Morelos, los cuales presentan porcentajes de población pobre y extremadamente pobre arriba de 25%.

El deterioro de las condiciones ambientales provocada por la contaminación del aire y del agua, así como la pérdida del capital natural, disminuye la capacidad de la naturaleza para proveer bienes y servicios ambientales a la sociedad, disminuyendo las oportunidades de desarrollo de la población, dependientes de los recursos naturales, y exponiendo a una proporción importante de la población en los asentamientos urbanos a riesgos de seguridad y salud pública, limitando el acceso al derecho humano a un ambiente sano, establecido en el artículo 4 constitucional, que establece que "toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar", además "toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible". Para llevar a la realidad estos derechos debe reconocerse la vinculación entre el medio ambiente y el desarrollo, en el contexto previamente planteado de la expansión urbana y la expansión agropecuaria, y con la visión de la sustentabilidad en el futuro de Jalisco, recordando que esto no implica únicamente su dimensión ambiental, sino también las vertientes económica, social, cultural y política.

Conclusiones

Jalisco tiene un gran potencial y a su vez un gran reto. Los diagnósticos, programas y planes de desarrollo y ordenamiento del Imeplan (2015a, 2015b, 2016), las estrategias de conservación y estudios de estado sobre la biodiversidad de Jalisco (Conabio-Semadet, 2017a y 2017b) y el libro *Guadalajara metropolitana, prosperidad urbana: oportunidades y propuestas* (ONU-Habitat, 2017b) son valiosos ejercicios recientes que analizan el problema total de la sustentabilidad y describen su magnitud y complejidad. Estos trabajos proponen diversos cambios institucionales y de políticas públicas, cuya implementación se debe realizar de forma adaptativa, mediante evaluaciones y modificaciones continuas que aseguren y mejoren sus impactos. Pero a la larga sólo serán listados de buenos deseos, que pasarán a sumarse a la extensa colección de "discursos vacíos" gubernamentales si no están acompañados de mecanismos realistas y sinérgicos para aterrizar las iniciativas sectoriales de gobierno en el territorio, junto con acciones legislativas concretas que se complementen con una mayor participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia mediante procesos efectivos de rendición de cuentas (Santana y Graf, 2017; Graf, Santana, Martínez, García y Llamas, 2006). En este contexto, la educación y la responsabilidad los ciudadanos son tan importantes como las de los funcionarios públicos.

El enorme capital natural, bien manejado, puede sustentar en el largo plazo el desarrollo económico del estado. Para ello, debemos reconocer que el capital natural y los servicios ambientales que provee constituyen un valor público esencial para asegurar el desarrollo y el bienestar de nuestra sociedad y que los problemas que limitan esa capacidad de provisión son problemas públicos complejos, cuya solución tiene que abordarse desde una perspectiva transversal y colaborativa. Muchas de las políticas que podrían dar solución a algunas de las problemáticas planteadas requieren el fortalecimiento y actualización del marco legal y normativo, la generación de información técnica completa y herramientas de análisis para la toma de decisiones, la actualización continua de los instrumentos de planeación vinculados a los temas ambientales (gestión de territorio, agua, residuos, etc.), la reingeniería de las instituciones, el fortalecimiento de capacidades institucionales, el diseño de instrumentos e incentivos económicos innovadores y una muy amplia participación ciudadana.

Por último, resulta apremiante crear un nuevo modelo institucional que incluya los mecanismos adecuados de coordinación intersectorial, la identificación de indicadores y metas comunes y el establecimiento de un presupuesto tranversal enfocado a los resultados de impacto, de tal manera que todas la políticas públicas contemplen en su diseño medidas efectivas que incidan en lo que hemos llamado los tres grandes obstáculos del desarrollo sustentable: la inequidad y la pobreza, la pérdida del capital natural y el cambio climático. Todas ellas deben integrar, de manera transversal e inherente, aspectos como los derechos humanos y los compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible.

Bibliografía

ARRIAGA, L., Aguilar, V., y Alcocer, J. (2002). *Aguas continentales y diversidad biológica de México*. México: Conabio.

ARRIAGA, L. *ET AL.* (Coords.) (2000). *Regiones terrestres prioritarias de México*. México: Conabio.

BAÑOS, F. J. (2013). Consideraciones sobre la gestión metropolitana en México. Acercamiento al caso de la Bahía de Banderas. *Trace*, 64, 69-87.

BAUTISTA, M., y Alcaraz, G. (2010). *Cambio de uso del suelo y deforestación en el Estado de Jalisco*. Recuperado de www.iieg.gob.mx

BERNACHE, G. (2015). La gestión de los residuos sólidos: un reto para los gobiernos locales. *Sociedad y Ambiente, 1*(7). Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/4557/455744912004.pdf

CANET, C., Prol, R. M., y Melgajero, J. C. (2000). El sistema hidrotermal de Punta Mita (México): Un ejemplo de depósito exhalativo submarino actual. *Cuadernos Lab. Xeolóxico de Laxe Coruña*, 25, 325-327.

CAVAZOS, C., Elías, S., y Morales, A. (1999). Variabilidad posibilidades para el monitoreo ambiental. 43 oceanográfica interanual en la zona costera de Manzanillo, Colima, México. En A. E. Tresierra y Z. G. Culquichicó (eds.), *Libro de Resúmenes Ampliados VIII Congreso Latinoamericano sobre Ciencias del Mar* (pp. 713-714). Trujillo: Universidad Nacional de Trujillo.

CEA (2015). *Aves del Lago de Chapala*. Recuperado de: http://info.ceajalisco.gob.mx/pdf/guia_aves_chapala_2015/Guía_de_Aves_de_Chapala_2015.pdf

CEA (2018). *Mapas hidrológicos de disponibilidad de agua subterránea y superficial*.

CEA (s.f. a). *Conoce tu cuenca*. Jalisco, México. Recuperado de https://www.ceajalisco.gob.mx/contenido/cuencas_conoce/

CEA (s.f. b). *Plantas de Tratamiento*. Recuperado de https://www.ceajalisco.gob.mx/contenido/plantas_tratamiento/

CHÁVEZ, R. M., Andrade, E., y Espinoza, R. (2006). Patrimonio, turismo y desarrollo sustentable: caso costa de Jalisco. *Teoría y Praxis*, 2. Recuperado de http://www.redalyc.org/html/4561/456145113002/

CHIVIAN, E., y Bernstein, A. (2008). How is biodiversity threated by human activity? En E. Chivian y A. Bernstein (eds.), *Sustaining life, how human health depends on biodiversity* (pp. 29-73). Nueva York: Oxford University Press.

Coepo (2011a). *Análisis de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*. Recuperado de http://www.iieg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/CoepopdfPresentacion2010.pdf

Coepo (2011b). *Región 12 Centro, Análisis Sociodemográfico*. Recuperado de http://www.iieg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/12RegionCentro2010.pdf

Conabio (1998). Regiones marinas prioritarias de México, catálogo de metadatos geográficos. En *La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado Volumen ii.* México: Conabio/Semadet. Recuperado de https://www.biodiversidad.gob.mx/region/EEB/pdf/Jalisco%20II%20Dg.pdf

Conabio-Semadet (2017a). *Estrategia para la Conservación y el Uso Sustentable de la Biodiversidad del Estado de Jalisco*. México: Conabio. Recuperado de https://semadet.jalisco.gob.mx/medio-ambiente/biodiversidad/estrategia-estatal-de-biodiversidad

Conabio-Semadet (2017b). *La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado Volumen i*. México: Conabio/Semadet. Recuperado de https://www.biodiversidad.gob.mx/region/EEB/pdf/Jalisco%20I%20Dg.pdf

Conabio-Semadet (2017c). *La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado Volumen ii*. México: Conabio/Semadet. Recuperado de https://www.biodiversidad.gob.mx/region/EEB/pdf/Jalisco%20II%20Dg.pdf

Conadesuca (2010). *Primer estimado de producción de caña de azúcar y zafra 2010/2011*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/146573/1er_Est_Prod_Zafra_10_11_nov_10_Ingenios_faltan_5.pdf

Conafor (2011). *Programa de Inversión Forestal*.

Conafor (2016). *Iniciativa de Reducción de Emisiones (ire). Forest Carbon Partnership Facility*. Recuperado de https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2016/Nov/Final__ENGLISH_20november_2016.pdf

Conapesca (2014). *Anuario estadístico de Acuacultura y Pesca 2014*. Recuperado de https://www.conapesca.gob.mx/work/sites/cona/dgppe/2014/ANUARIO_ESTADISTICO_DE_ACUACULTURA_Y_PESCA_2014.pdf

CONTRERAS, F. (2005). Humedales costeros mexicanos. En F. J. Abarca y M. Herzig (eds.), *Manual para el manejo y la conservación de los humedales en México* (pp. 1-25). México: Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca/U.S. Fish & Wildlife Service/Arizona Game and Fish Department/North American Wetlands Conservation Council.

COTLER, H., y Priego, A. (2007). El análisis del paisaje como base para el manejo integrado de cuencas: el caso de la cuenca Lerma-Chapala. En H. Cotler (comp.), *El manejo integral de cuencas en México* (pp. 63-74). México: Semarnat.

CURIEL, A. (2013). Eje de naturaleza y medio ambiente. En R. Padilla, M. Leal y A. Acosta (coords.), *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir*. Guadalajara: CEED-UdeG.

CURIEL, A. (2015). *El clima cambiante. Conocimientos para la adaptación en Jalisco*. México: UdeG. Recuperado de http://www.academia.edu/27941741/Conocimientos_para_la_adaptación_en_Jalisco_El_clima_cambiante

CURIEL, A., y Garibay, M. G. (2017). Amenazas a la biodiversidad. En *La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado Volumen i*. México: Conabio/Semadet.

DÁVILA, S., Estradas, A., Prol, R. M., y Juárez, K. (2015). Bacterial Populations (First Record) at Two Shallow Hydrothermal Vents of the Mexican Pacific West Coast. *Geomicrobiology Journal, 32*(8), 657-665.

DEL CASTILLO, A. (2016). Pérdida de bosques baja en un 75%. *Milenio*. Recuperado de http://www.milenio.com/estados/perdida-de-bosques-baja-en-un-75

DEL CASTILLO, A. (2017). Hacen crisis incendios: 122 mil ha en Jalisco. *Milenio*. Recuperado de http://www.milenio.com/estados/hacen-crisis-incendios-122-mil-ha-en-jalisco

DEL CASTILLO, A. (2018). Las berries secan las cuencas de Tapalpa. *Milenio*. Recuperado de http://www.milenio.com/estados/las-berries-secan-las-cuencas-de-tapalpa

El Informador (2018). Agrava contaminación incendio en La Primavera. *El Informador*. Recuperado de https://www.informador.mx/Agrava-contaminacion-incendio-en-La-Primavera-l201804120001.html

Escamilla (2018). Jalisco tuvo en 2017 año crítico por incendios forestales. *Publímetro*. Recuperado de https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2018/01/16/jalisco-en-2017-ano-critico-incendios-forestales.html

Footprint Network (2017). *Mapa mundial interactivo sobre huella ecológica y biocapacidad.* Recuperado de http://www.footprintnetwork.org/content/documents/ecological_footprint_nations/ecological.html

Footprint Network (2018). *Huella ecológica per cápita por países.* Recuperado de https://www.footprintnetwork.org/content/documents/ecological_footprint_nations/ecological_per_capita.html

GALLEGOS, A. (2018). Jalisco triplica cultivo de berries; superan exportaciones de tequila. *El Informador*. Recuperado de https://www.informador.mx/Jalisco-triplica-cultivo-de-berries-superan-exportaciones-de-tequila-l201808020002.html

Gobierno del Estado de Jalisco (2016). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Actualización 2016*. Recuperado de https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/archivo/verDocumento/1049

Gobierno del Estado de Jalisco (s.f.). *Datos generales del Estado de Jalisco*. Recuperado de https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/presentacion

GONZÁLEZ, D. A. (2017). *El valor del agua en México y su aprovechamiento en el campo. Descripción de las asociaciones público privadas como vía para maximizar el uso del recurso hídrico en el sector agrícola*. Tlaquepaque: ITESO. Recuperado de https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/4227/El+valor+del+agua+en+M%C3%A9xico+y+su+aprovechamiento+en+el+campo.pdf?sequence=4

GRAF, S., Santana, E., Martínez, L. M., García, S., y Llamas, J. J. (2006). Collaborative governance for sustainable water resources management: the experience of the Inter-municipal Initiative for the Integrated Management of the Ayuquila River Basin, Mexico. *Environment and Urbanization, 18*(2), 297-313.

IIEG (2015). *Distribución de la población en la nueva regionalización de Jalisco*. Recuperado de http://iieg.gob.mx/strategos/distribucion-de-la-poblacion-en-la-nueva-regionalizacion-de-jalisco/

IIEG (2016). *Vehículos de motor en Jalisco 2016*. Recuperado de http://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/vehiculos-de-motor-en-jalisco-2016/

IIEG (2017a). *Población en Jalisco, 2017. Población al 1 de julio del 2017*. Recuperado de http://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/poblacion-en-jalisco-2017

IIEG (2017b). *Nace el habitante 5 millones*. Recuperado de http://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/nace-el-habitante-5-millones-en-el-amg/

IIEG (2018a). *Análisis del cambio de uso de suelo y vegetación en Jalisco (2011-2014)*. Recuperado de http://iieg.gob.mx/strategos/analisis-del-cambio-de-uso-de-suelo-y-vegetacion-en-jalisco-2011-2014/

IIEG (2018b). *Población en Jalisco, 2018. Población al 1 de julio del 2018*. Recuperado de http://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/poblacion-en-jalisco-2018/

IIEG (2018c). *Uso y Aprovechamiento de Agua en Jalisco*. Recuperado de http://iieg.gob.mx/contenido/noticias180322-agua-en-jalisco.pdf

ILCE (2018). Capítulo II. La pesca en México. En *El océano ix. La pesca*. Recuperado de http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen2/ciencia3/081/htm/sec_6.htm

Imeplan (2015a). *Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano*. Recuperado de http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/POTmet_IIIFB-BajaRes.pdf

Imeplan (2015b). *Instituto Metropolitano de Planeación: Ciudad*. Recuperado de http://imeplan.mx/en/ciudad

Imeplan (2016). *Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara, 2042 PDM 2.0*. México.

IMTA (2017). *Huella hídrica en México: análisis y perspectivas*. Recuperado de http://repositorio.imta.mx/handle/20.500.12013/1714?locale-attribute=en

INDC (2015). *Intended Nationally Determined Contribution. 2015*. Recuperado de http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/mexico_indc.pdf

INECC (s.f.). *Tipos y fuentes de contaminantes atmosféricos*. Recuperado de http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/396/tipos.html

INECC-Semarnat (2015). Base de datos del Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 2013 del sector Agropecuario. En *Primer Informe Bienal de Actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. México. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/248776/mexbur1.pdf

INEGI (2000). Carta hidrológica de aguas superficiales, escala 1:1'000,000, edición 1981. En *Estudio Hidrológico del Estado de Jalisco*. México: INEGI.

INEGI (2010). *Censo Nacional de Población 2010*.

INEGI (2015). *Encuesta Intercensal, 2015. Panorama Sociodemográfico Jalisco, 2015*. Recuperado de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082239.pdf

INEGI (2016a). *Estadísticas de vehículos de motor registrados en circulación*. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/economicas/vehiculosmotor/default.html

INEGI (2016b). *Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa*. México.

INEGI (2016c). *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Participación por actividad económica, en valores corrientes*. México.

INEGI (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano/Conapo/INEGI.

INEGI (s.f.). *Cuéntame inegi: Territorio-Relieve*. Recuperado de http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/territorio/relieve.aspx?tema=me&e=14

Inforural (2017). *Jalisco ocupa segundo lugar nacional en producción de caña de azúcar*. Recuperado de https://www.inforural.com.mx/jalisco-ocupa-segundo-lugar-nacional-en-produccion-de-cana-de-azucar/

Jalisco Cómo Vamos (2017). ¿Cómo nos vemos los tapatíos? Encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida 2016. Recuperado de http://www.jaliscocomovamos.org/encuesta2016

JARDEL, P. *ET AL.* (2017). Conservación y restauración. En *La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado Volumen I* (pp. 275-316). México: Conabio/Semadet.

KLEPP, C. (2016). Una ciudad más resiliente es aquella más compacta, conectada e incluyente. *Comercio y Justicia*. Recuperado de https://comercioyjusticia.info/blog/profesionales/una-ciudad-mas-resiliente-es-aquella-mas-compacta-conectada-e-incluyente/

KNAPP, K. R., Kruk, M. C., Levinson, D. H., Diamond, H. J. y Neumann, C. J. (2010). The International Best Track Archive for Climate Stewardship (IBTrACS): Unifying Tropical Cyclone Data. Bulletin of the American Meteorological Society, *91*(3), 363-376.

LARA, J. R. *ET AL.* (2008). Los ecosistemas costeros, insulares y epicontinentales. En *Capital natural de México, Vol. I: Conocimiento actual de la biodiversidad* (pp. 109-134). México: Conabio.

LIMBERÓPULOS, Y., y Cervantes, L. F. (2017). Coordenadas de la marginación en Guadalajara. *El horizontal*. Recuperado de https://horizontal.mx/coordenadas-de-la-marginacion-en-guadalajara/

LÓPEZ, D. C., Lara, J. R., Lavín, M. F., *Álvarez, S., y Gaxiola, G.* (2009). Primary productivity in the eastern tropical Pacific off Cabo Corrientes, Mexico. *Ciencias Marinas*, *35*(2), 169-182.

LUGO, J. (2002). *La superficie de la tierra. Un vistazo a un mundo cambiante*. México: FCE.

MACÍAS, A. (2004). Crecimiento económico y competitividad en las regiones. *Las ciudades medias de Jalisco: el caso de Zapotlán El Grande. Región y Sociedad*, *16*(31).

MEA (2005). *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Washington, D. C.: Island Press.

MELÉNDEZ, V. (31 de mayo de 2013). Guadalajara genera dos mil toneladas de basura diarias. *El Informador.* Recuperado de www.informador.com.mx/jalisco/2013/461617/6/guadalajara-genera-dos-mil-toneladas-de-basura-diarias.htm

MEKONNE, M. M., y Hoekstra, A. Y. (2011). National Water Footprint Accounts: the Green, blue and grey water footprint of production and consumption. *Value of Water Research Report Series*, 50.

MOLINA, M., Sarukhán, J., y Carabias, J. (2017). *El cambio climático. Causas, efectos y soluciones*. México: FCE.

MOLINARI, J., Vollaro, D., Skubis, S. y Dickinson, M. (2000). Origins and Mechanisms of Eastern Pacific Tropical Cyclogenesis: A Case Study. *American Meteorological Society*, 128, 125-139.

MORALES, A., Galindo, I., y Solano, R. (1999). Identificación de una zona de surgencia en las costas del Estado de Jalisco, México, utilizando imágenes AVHRR. En A. E. Tresierra y Z. G. Culquichicón (eds.), *Libro de Resúmenes Ampliados viii Congreso Latinoamericano sobre Ciencias del Mar* (pp. 662-663). Trujillo: Universidad Nacional de Trujillo.

MORRONE, J. J., y Llorente, J. (Eds.) (2003). *Una perspectiva latinoamericana de la biogeografía.* México: UNAM.

NAVA, A. (1993). *La inquieta superficie terrestre*. México: FCE.

OMS (2014). *7 millones de muertes cada año debidas a la contaminación atmosférica*. Recuperado de https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/es/

ONU (2018). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html

ONU-Habitat (2016). *Nueva Agenda Urbana*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Quito. Recuperado de http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf

ONU-Habitat (2017a). *Hacer de la densidad una variable fundamental. onu-Habitat: Por un mejor futuro urbano*. Recuperado de http://onuhabitat.org.mx/index.php/hacer-de-la-densidad-una-variable-fundamental

ONU-Habitat (2017b). *Guadalajara Metropolitana, prosperidad urbana: oportunidades y propuestas*. ONU-Habitat.

ONU-Habitat (2018). *Gestión integral del agua y desarrollo urbano. Recomendaciones para una gestión del agua que promueva la resiliencia urbana en Zapopan. Informe final de resultados del taller*.

PÉREZ, R. E. (1997). Porcicultura y medio ambiente. En *Memorias del segundo seminario sobre manejo y reciclaje de residuales porcinos* (p. 10). Querétaro: Consejo Mexicano de Porcicultura/Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

PRICE, R. E., y Giovannelli, D. (2017). A review of geochemistry and microbiology of marine shallow-water hydrothermal vents. *Reference Module in Earth Systems and Environmental Sciences*. DOI: 10.1016/B978-0-12-409548-9.09523-3

RAMÍREZ, L. N. (2015). *Criterios ambientales para la planeación y ordenamiento del transporte público* (Tesis de maestría). ITESO, Tlaquepaque.

RAMÍREZ, R., Vargas, O., Arreola, H. J., y Cedano, M. (2010). *Catálogo de plantas vasculares de Jalisco*. México: UdeG/Sociedad Botánica de México/UAM.

REZA, G. (2015). Parcelas de la muerte. *Proceso*. Recuperado de https://hemeroteca.proceso.com.mx/?p=410776

RODRÍGUEZ, A. (2017). Ecorregiones terrestres. En *La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado Volumen II* (pp. 27-60). México: Conabio/Semadet.

ROMERO, J. A. (1994). *Lagunas de estabilización de aguas residuales*. Colombia: Editorial Escuela Colombiana de Ingeniería.

ROMO, P. (2017). Exportación de berries supera al tequila. *El Economista*. Recuperado de https://www.eleconomista.com.mx/estados/Exportacion-de-berries-supera-al-tequila-20171112-0083.html

RZEDOWSKI, J. (2006). *Vegetación de México*. México: Conabio. Recuperado de https://www.biodiversidad.gob.mx/publicaciones/librosDig/pdf/VegetacionMx_Cont.pdf

Sagarpa (2017). *Se duplica la producción de charal en México*. Recuperado de http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/distritofederal/boletines/Paginas/JAC_00131_13.aspx

Sagarpa (s.f.). *La pesca en México*. Recuperado de http://oeidrus-jalisco.gob.mx/pesca/monografias/

SANTANA, E. *ET AL.* (2015). Componente de sustentabilidad ambiental. En *Guadalajara: Metrópolis Próspera. Redefinición del Área Metropolitana de Guadalajara como ciudad próspera en el marco metodológico del Índice de Prosperidad Urbana de onu-Habitat*. México. Recuperado de https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/archivo/descargarArchivo/2499

SANTANA, E. *ET AL.* (2017). El Área Metropolitana de Guadalajara y sus sistemas naturales de soporte: relación indispensable para lograr la prosperidad urbana. En *Guadalajara Metropolitana, prosperidad urbana: oportunidades y propuestas* (pp. 131-152). ONU-Habitat.

SANTANA, E., y Graf, S. (2017). Sustentabilidad: el discurso vacío. En H. Aguilar *et al.* (eds.), ¿Y ahora qué? México ante el 2018 (pp. 343-353). México: Penguin Random House/Nexos/UdeG.

Secretaría de Economía (2016). *Jalisco y sus principales sectores productivos y estratégicos*. Recuperado de https://www.gob.mx/se/articulos/jalisco-y-sus-principales-sectores-productivos-y-estrategicos

Sectur (2017). *Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de Turismo*. Recuperado de http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/Inicio.aspx

Secturjal (2017). *Estadísticas del Sector Turístico*. Recuperado de https://secturjal.jalisco.gob.mx/invierte-en-jalisco/estadisticas

Seder-UdeG (2017). *Jalisco Gigante Agroalimentario Desarrollo Económico y Bienestar*. Recuperado de https://seder.jalisco.gob.mx/jalisco-gigante-agroalimentario-edicion-2017

Sedesol (2015). *Catálogo de localidades: Sistema de Apoyo para la Planeación del pdzp*. Recuperado de http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx?tipo=clave&campo=mun&valor=14

Semades (2008). *Inventario de emisiones de contaminantes criterio del estado de Jalisco 2008*. Recuperado de https://semadet.jalisco.gob.mx/sites/semadet.jalisco.gob.mx/files/inventario_de_emisiones_cc_jalisco_2008.pdf

Semades (s.f.). *Biodiversidad*. Recuperado de http://siga.jalisco.gob.mx/assets/pdf/biodiversidad.pdf

Semadet (2015). *Informe de Calidad del Aire 2015. Sistema de Monitoreo Atmosférico de Jalisco*. Recuperado de http://siga.jalisco.gob.mx/aire2017/Info/ReporteAire2015.pdf

Semadet (2017). *Numeralia Imeca y episodios de contingencia. Comparativa calidad del aire amg: Periodo 2016 vs. 2017*.

Semadet (2018a). *Programa Estatal para la Acción ante el Cambio Climático (peacc)*. Recuperado de http://peacc.jalisco.gob.mx/Proyecto PEACC.PDF

Semadet (2018b). *Numeralia Imeca. Al 19 de agosto de 2018*. Recuperado de http://siga.jalisco.gob.mx/aire2017/Info/NumeraliaImeca.pdf

Semarnat (2012). *La huella ecológica de México*. Recuperado de http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/01_poblacion/recuadro3.html

Semarnat-Semades (2011). *Programa para mejorar la calidad del aire Jalisco 2011-2020*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/69282/13_ProAire_Jalisco.pdf

Sepaf (2015). *Agenda Estratégica para el Desarrollo Regional de Jalisco: Síntesis de los Planes Regionales de Desarrollo Jalisco 2015-2020*.

Sepaf (2018a). *Hectáreas de berries*. Recuperado de https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/1278

Sepaf (2018b). *Porcentaje de cobertura del servicio de agua potable*. Recuperado de https://goo.gl/rL8Y6Z

SGM (2018). Recuperado de https://www.gob.mx/sgm

SIAP (2015). *Anuario estadístico y geográfico de Jalisco 2015*. Recuperado de www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/usieg/usieg_anu_est16/Jalisco/Agricultura.xls

SIAP (2016a). *Producción, precio, valor, animales sacrificados y peso de carne en canal*. Recuperado de http://infosiap.siap.gob.mx/anpecuario_siapx/GanadoMpio.do y https://www.gob.mx/siap/documentos/poblacion-ganadera-136762?idiom=es

SIAP (2016b). *Población ganadera*. Recuperado de https://www.gob.mx/siap/documentos/poblacion-ganadera-136762?idiom=es

SIAP (2017a). *Estadística de la producción agrícola*. Recuperado de http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos_a.php

SIAP (2017b). *Producción pesquera por Estado*. Recuperado de http://www.campomexicano.gob.mx/raw_pesca_gobmx/seccionar.php

SIAP (2018a). *Anuario Estadístico de la Producción Agrícola*. Recuperado de: https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/

SIAP (2018b). *Estadística de la producción agrícola*. Recuperado de http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos_a.php

SIAP-Sagarpa (2017). *Atlas agroalimentario 2017*. México: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. Recuperado de http://online.pubhtml5.com/clsi/ibhs/#p=235

SIAPA (2017). *Fuentes de abastecimiento 2017*. Recuperado de http://www.siapa.gob.mx/transparencia/fuentes-de-abastecimiento-2017

STRAHLER, S. (1996). *Geografía Física*. Estados Unidos: Ediciones Omega.

TURNER, B. J., y Gross, D. J. (1980). Trophic differentiation in Ilyodon, a genus of stream-dwelling goodeid fishes: speciation versus ecological polymorphism. *Evolution, 14*(2), 259-270.

UdeG (s.f.). *Biosistemática y productos bióticos*. Jalisco: Universidad de Guadalajara. Recuperado de http://www.cucsur.UdeG.mx/biosistematica-y-productos-bioticos

VALDIVIA, L. (2001). Las regiones geomorfológicas del Estado de Jalisco. *Geocalli, Cuadernos de Geografía*, 3.

VALERO, J., Rodríguez, F. P., y Cruz, A. (2017a). Protección jurídica de la biodiversidad. En *La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado Volumen I*. México: Conabio/Semadet.

VALERO, J., Rodríguez, F. P., y Cruz, A. (2017b). Resumen ejecutivo. Contexto físico. En *La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado Volumen I*. México: Conabio/Semadet.

VALERO, J., Rodríguez, F. P., y Cruz, A. (2017c). Resumen ejecutivo. Contexto socioeconómico. En *La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado, Volumen I*. México: Conabio/Semadet.

VELARDE, G., Valero, J., Rodríguez, F. P., y Cruz, A. (2017). Resumen ejecutivo. Diversidad Biocultural. *La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado, Volumen I*. México: Conabio/Semadet.

WALLACE, A. R. (1869). *The Malay Archipelago: the land of the orangutan, and the bird of paradise: a narrative of travel with studies of man and nature*. Londres: Macmillan.

Water Footprint Organization (2018). *What is water footprint*. Recuperado de http://waterfootprint.org/en/water-footprint/what-is-water-footprint/

WIJKMAN, A., y Timberlake, L. (1985). *Desastres Naturales: fuerza mayor y obra del hombre*. Earthscan.

WILKINSON, T., Wiken, E., Bezaury, J., y Hourigan, T. (2009). *Marine ecoregions of North America*. Montreal: Commission for Environmental Cooperation.

WRI-Grupo C40 de Liderazgo Climático de Ciudades-ICLEI (2014). *Protocolo Global para Inventarios de Emisión de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria: Estándar de contabilidad y de reporte para las ciudades*. Recuperado de http://c40-production-images.s3.amazonaws.com/other_uploads/images/1016_GPC_Full_MASTER_v6_ESXM-02-02_FINALpdf.original.pdf?1486373653

YARZA, E. (1992). *Volcanes de México*. México: UNAM.

Población y territorio

Alejandro Canales Cerón
Edith Gutiérrez Vázquez
Patricia Noemí Vargas Becerra

La vulnerabilidad sociodemográfica

El enfoque teórico-metodológico que guía este análisis es el de la vulnerabilidad sociodemográfica. Esta perspectiva, además de permitir una comprensión de los problemas y fenómenos sociales vinculados a las dinámicas demográficas, constituye un adecuado marco para la definición y diseño de programas y políticas de acción e intervención para enfrentar estos problemas en diversos contextos.

El concepto de vulnerabilidad sociodemográfica desarrollado inicialmente por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) pone el acento en las condiciones sociodemográficas de la diferenciación social. La vulnerabilidad se define como una situación en que se combinan una estructura de riesgos con capacidades de respuestas y habilidades adaptativas por parte de los sujetos. En este contexto, las categorías de diferenciación demográfica (sexo, edad, migración, etnia, entre otras) informan diversas formas de combinación de estos riesgos, respuestas y adaptaciones de los sujetos (Celade, 2002, pp. 21 y ss.).

El concepto de vulnerabilidad surge inicialmente del enfoque *asset/vulnerability* desarrollado desde el Banco Mundial (Moser, 1998), y se entendía como la debilidad objetiva de los pobres para enfrentar las situaciones de sobrevivencia cotidiana. Su principal tesis es que esta situación podría ser contrarrestada con una adecuada gestión de los activos (sociales, económicos, culturales, políticos y demográficos) que los pobres poseen, independientemente de sus escasos ingresos. De esta forma, para el Banco Mundial, la vulnerabilidad no es necesariamente una situación de desventaja construida socialmente, sino una situación de desbalance

y desajustes en términos de la gestión y administración de los activos y recursos de la pobreza.

La perspectiva desarrollada en Celade, en cambio, es más amplia y compleja. Considera la vulnerabilidad social como un componente central dentro del complejo de desventajas sociales y demográficas que surgen en y desde la sociedad informacional (Rodríguez, 2000). Desde esta perspectiva, la vulnerabilidad demográfica y social se manifiesta en la carencia de poder de negociación y defensa de derechos, intereses y posiciones sociales y económicas de grupos sociales y demográficos específicos pero cuantiosos (Pizarro, 2001).

La vulnerabilidad demográfica y social "se trataría de un conjunto de características no idiosincráticas que generan debilidad, desventaja o problemas para el desempeño y la movilidad social de los actores (personas, hogares o comunidades) y que actúan como frenos u obstáculos para la adaptación de los actores a los cambiantes escenarios sociales" (Rodríguez, 2001, p. 18). Entre estas debilidades, se sitúan y enfatizan las categorías de diferenciación demográfica a través de las cuales se configuran grupos demográficos vulnerables, tales como niños, mujeres, ancianos, indígenas, migrantes, jefas de hogar, entre otros.

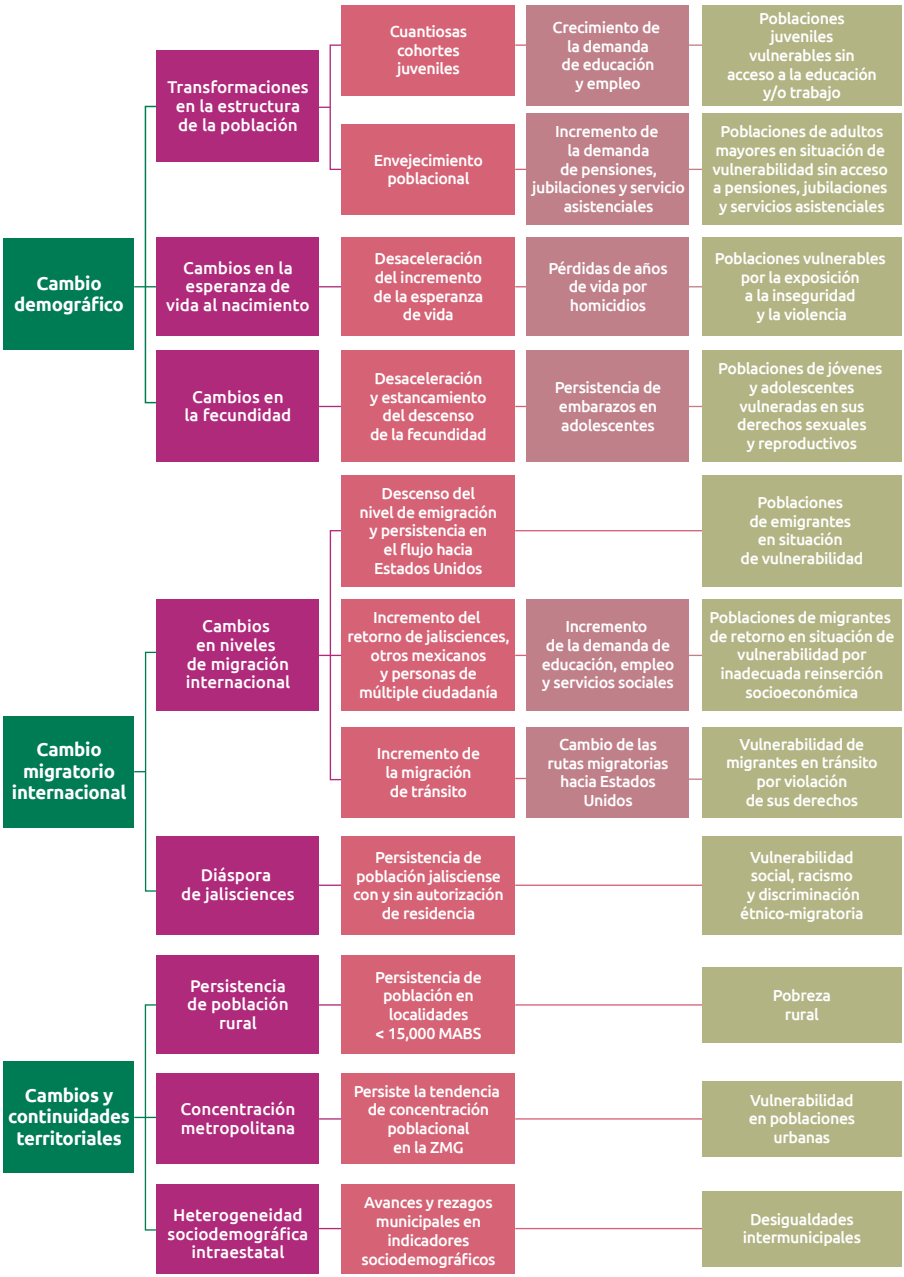
Nuestro enfoque va un poco más allá, en términos de que consideramos que no son las características demográficas de los sujetos los que generan debilidad o vulnerabilidad, sino estructuras sociales y económicas concretas. Si bien la vulnerabilidad demográfica es una de las formas que adopta la desigualdad social, no debemos olvidar que ésta tiene su origen en factores económicos y estructurales no demográficos.

De acuerdo con nuestro enfoque, no es la condición demográfica la que genera riesgos y vulnerabilidades, sino que es una estructura social y económica de desigualdad lo que configura y construye esas diferencias sociodemográficas. En este sentido, la condición demográfica (de género, migratoria, étnica, etc.) deviene categoría de diferenciación en una estructura social de desigualdad.

Así, por ejemplo, no es la condición de ser mujer (género) lo que genera la vulnerabilidad de las mujeres, es decir, no es el factor de riesgo social. Es el sistema patriarcal, el machismo, lo que configura y construye a la mujer como un sujeto social y demográfico desigual, como una minoría social, y, por tanto, vulnerable y en permanente riesgo frente al hombre

en todas las circunstancias y situaciones sociales. Algo similar puede señalarse sobre la condición étnica, migratoria, de ser infante joven o adulto mayor, la condición de ruralidad, entre tantas otras firmas categoriales que asume la desigualdad social.

Esta perspectiva ha permitido la definición de doce campos sociodemográficos de vulnerabilidad social vinculados al cambio demográfico, migratorio y territorial en Jalisco, que permiten integrar un marco adecuado para la definición y diseño de programas y políticas de acción e intervención que se abordarán a continuación.



Gráfica 4.2. Dimensiones, procesos, factores causales y problemas sociodemográficos críticos en Jalisco

I. El cambio demográfico en Jalisco

Jalisco ha experimentado cambios demográficos sin precedente desde el siglo pasado que han configurado la dinámica actual de su población y han delineado su futuro. A mediados del siglo XX el crecimiento poblacional fue explosivo, el volumen de habitantes se duplico en veinte años. En 1950 el estado contaba con un millón setecientos mil jaliscienses y en 1970 superó los tres millones trescientos mil. La tasa de crecimiento demográfico en este periodo superó el 3% anual. Lo anterior es resultado del descenso de los niveles de mortalidad general, así como del incremento en las esperanzas de vida de la población, proceso que ha sido denominado como la primera etapa de la transición demográfica[135] (Canales y Vargas, 2012).

A finales de los setenta y en la década de los ochenta se instauró un nuevo régimen demográfico caracterizado por el descenso de la fecundidad y natalidad,[136] cuyo efecto ha sido la reducción de la tasa de crecimiento que llegó a 2% anual. Estos eventos corresponden a la segunda etapa de la transición demográfica, que marcaron un cambio fundamental en la dinámica reproductiva, la formación de hogares y otros aspectos del comportamiento demográfico de la población jalisciense.

A principios del siglo XXI Jalisco contaba con seis millones trescientos mil habitantes de los cuales 51% eran mujeres, en 2010 llegó a sietes millones cuatrocientos mil. Según las proyecciones demográficas elaboradas por el Conapo, en 2018 habitaban en esta entidad ocho millones doscientas mil personas, cifra que se incrementará a ocho millones cuatrocientas mil en 2020 y para 2030 Jalisco contará con nueve millones cien mil ciudadanos y más de la mitad seguirán siendo mujeres (cuatro millones setecientas mil). En los primeros treinta años del presente siglo se habrá tenido un incremento de dos millones ochocientos mil jaliscienses. Por su parte, las tasas de crecimiento demográfico mantendrán una tendencia decreciente en el periodo 2010-2020 con cifras inferiores a 2% de crecimiento anual. A partir de 2020 la población tendrá un crecimiento inferior a 1%. Esta reconfiguración poblacional forma parte de la fase final de la

[135] En el periodo comprendido entre 1950 y 1970, la tasa bruta de mortalidad disminuyó de 16.4 a 10.1 defunciones por cada mil habitantes. Por su parte, la esperanza de vida al nacimiento se incrementó de 47 a 61 años.

[136] En 1970 la tasa global de fecundidad era de 6.8 hijos por mujer y se redujo a 4.4 en 1980.

transición demográfica y es producto de la dinámica de la mortalidad, la fecundidad y la migración.[137]

Los cambios demográficos anteriormente descritos han consolidado un nuevo contexto demográfico cuya principal característica ha sido y será la reconfiguración de la estructura por edades de la población. Este nuevo contexto da pie al surgimiento de ejes de vulnerabilidad y riesgos que afectan a las poblaciones jaliscienses. Al respecto, se analizarán tres ejes que se consideran relevantes para el diseño de programas y políticas públicas en esta materia, a saber:

1. Las transformaciones de la estructura de la población:
   - Las cuantiosas cohortes juveniles: el derecho a la educación y al trabajo.
   - El envejecimiento poblacional: el derecho a la seguridad social.
2. Los cambios en la esperanza de vida: el derecho a la vida, integridad seguridad personal.
3. La persistencia del embarazo adolescente: el derecho a la salud sexual y reproductiva.

Las transformaciones de la estructura de la población

El resultado directo de la profunda transformación demográfica que ha vivido Jalisco desde hace más de seis décadas se expresa claramente en un cambio sustancial de la estructura por edad de la población. Este fenómeno es quizás la transición más importante por sus implicaciones económicas y sociales. En este periodo, la población está transitando de una estructura por edad joven a una población que ha iniciado con rapidez un proceso de envejecimiento con su consecuente acumulación de población en las edades centrales y que se manifiestan en el descenso de la población infantil y el incremento de la población adulta y adulta mayor. Según las

[137] En el periodo 2010-2030 la tasa bruta de mortalidad mantendrá valores entre las 5.4-6 defunciones por cada mil habitantes, se prevé que la tasa de mortalidad infantil descienda de 12 a 8.1 defunciones de menores de 1 año por cada mil nacimientos. Bajo estas condiciones de mortalidad, se esperaría que la esperanza de vida al nacimiento se incremente de 74.7 a 77.4 años. La tasa global de fecundidad se mantendrá alrededor de dos hijos por mujer (Conapo, 2018). La migración internacional por su parte continuará mostrando una tendencia decreciente, pero no desaparecerá, a su vez se incorporará al volumen de la población un número importante de jaliscienses que retornan.

previsiones demográficas, para 2030 la tradicional forma piramidal de la estructura por edad de la población se reconfigurará, dando paso a una imagen que se asemeja a una ojiva (véase gráfica 4.3).

Gráfica 4.3. Pirámides de población en números absolutos en Jalisco
Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa 2010-2050 del Conapo.

Los cambios en los diferentes grupos de edad han marcado la evolución poblacional del estado. El peso de la población de menores de 15 años ha mostrado una tendencia decreciente. Al respecto, pasó de representar 47% en 1970 a 34% en 2000, descenderá a 26% en 2020 y para 2030 se reducirá a 24%, según las proyecciones demográficas del Conapo. Esto equivaldrá a una disminución de 50% en seis décadas, proceso que puede ser observado en la base de la pirámide de población

En contraposición, el grupo de 15 a 64 años presenta una tendencia creciente: pasó de constituir 49% de la población jalisciense en 1970 a 61% en el 2000, cifra que se incrementó a 64% en 2010 y se mantendrá alrededor de 66% entre 2020 y 2030.

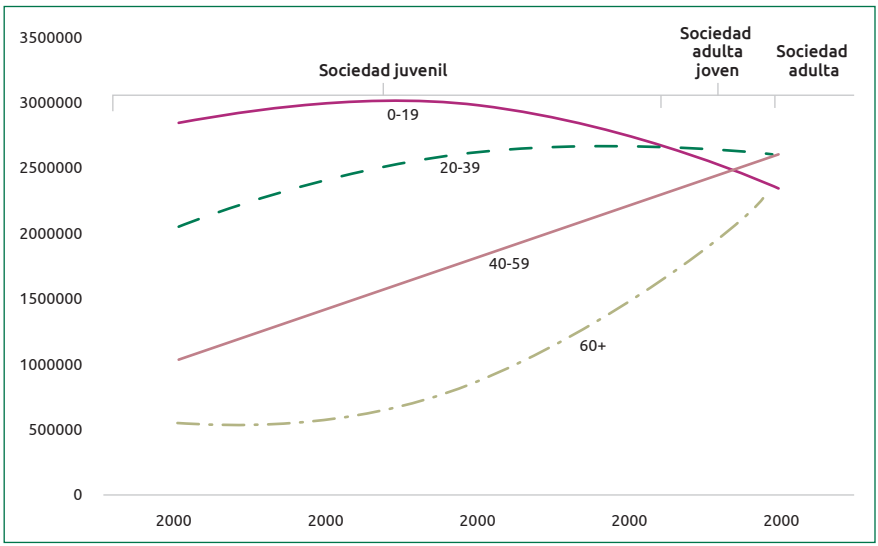
Al respecto, el volumen de la población en edad activa en Jalisco pasó de tres millones ochocientos mil en 2000 a cuatro millones setecientos mil en 2010, esto es, casi un millón de personas en una década (véase gráfica 4.2). En 2018, habitaban en el estado cinco millones cuatrocientos mil jaliscienses entre los 15 y los 64 años, que ascenderán a cinco millones quinientos mil en 2020. Este volumen se incrementará a seis millones en 2030. Desde el punto de vista demográfico y económico, este fenómeno caracterizado por una amplia magnitud poblacional en edad laboral ha sido señalado como una "ventana de oportunidad o dividendo demográfico", que alude en cierto sentido a las oportunidades que determinadas relaciones demográficas podrían ofrecer a una economía y a una sociedad. Al respecto, Jalisco tendrá dos personas en edad activa por cada persona en edad dependiente en el periodo 2018-2030, esta podría ser considerada una relación favorable sólo si se logra aprovechar el potencial productivo de esta población.

El grupo de personas mayores de 65 años inició su tendencia creciente a inicios del presente siglo pasando de representar 4.5% de la población jalisciense en el año 2000 a 7.4 en 2018, continuará incrementándose y para 2030 agrupará a 10% de la población del estado.

La transición demográfica presente en Jalisco desde la segunda mitad del siglo pasado originó una serie de ondas poblacionales por cohortes de edad que tienen una secuencia particular e implicaciones importantes sobre los derechos sociales de los jaliscienses. De allí la relevancia de su análisis como elemento clave para el diseño de políticas públicas.

Para analizar este fenómeno, se sigue la propuesta del Celade. La población se segmentó en cuatro grandes grupos de edad: población juvenil (de 0 a 19 años), adultos jóvenes (de 20 a 39 años), adultos de mediana edad (de 40 a 59 años) y personas mayores (de 60 años y más) (Celade, 2014). La preponderancia de cada una de estas generaciones ha caracterizado a la sociedad y los puntos de cruce de las trayectorias de los grupos marcan etapas diferentes en términos poblacionales y sociales. Al respecto, el punto de cruce de la curva de la generación de 0 a 19 años con la de 20 a 39 años marca el fin de una primera etapa, esto es, de una sociedad juvenil, que de acuerdo con las previsiones demográficas del Conapo ocurrirá en Jalisco a partir de 2030, dando paso a una sociedad adulta joven caracterizada por el predominio de la población de 20 a 39 años. El siguiente cruce

de las olas generacionales indicaría el fin del ciclo de la sociedad abundante en adultos jóvenes y el ingreso en la tercera etapa, de una sociedad en plena adultez (de ciudadanos de 40 a 59 años) que estaría aconteciendo a partir del a partir de la segunda mitad del presente siglo (véase gráfica 4.4). En estos distintos momentos, los diferentes contextos demográficos han propiciado oportunidades y desafíos específicos para los gobiernos y las políticas en la búsqueda de la igualdad y el desarrollo sostenible centrado en las personas.



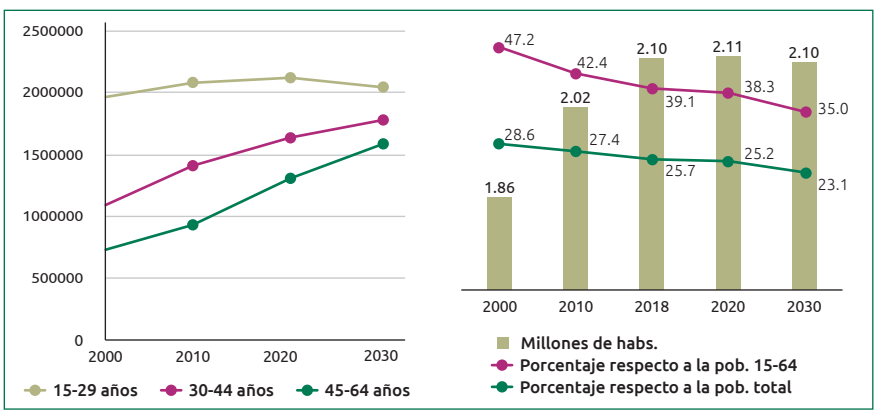
Gráfica 4.4. Población según grupos de edad en Jalisco
Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa 2010-2050 del Conapo.

Las transformaciones en la estructura etaria de la población jalisciense mostradas permiten identificar dos temas que ya son foco de atención en este siglo: las cuantiosas cohortes juveniles, que están presentes actualmente y que permanecerán por lo menos quince años más, y el rápido crecimiento de la población en edades avanzadas (envejecimiento), que marcará una nueva era demográfica en Jalisco a partir de la segunda mitad del siglo, ambos aspectos estrechamente relacionados con la producción de diferentes inequidades y vulnerabilidades intergeneracionales.

Las cuantiosas generaciones juveniles: el derecho a la educación y al trabajo

La centralidad de los jóvenes es y seguirá siendo relevante para la construcción de una sociedad más prospera y equitativa. Jalisco tiene la mayor generación de jóvenes que jamás haya existido y marcarán la dinámica demográfica del estado en los próximos quince años, dado que las numerosas cohortes de niños (producto del crecimiento demográfico del siglo pasado) han transitado hacia la juventud y la adultez. El grupo de 15 a 29 años es la población que tiene el volumen y peso relativo más importante dentro de los grupos etarios que forman la población en edad de laborar (15 a 64 años), aun cuando su peso relativo presente una tendencia decreciente. Al respecto, el volumen de jóvenes pasó de un millón novecientos mil en el año 2000 (47.2%) a 2.0 en el año 2010 y se mantendrá alrededor de dos millones cien mil entre 2018 y 2030 (35%) (véase gráfica 4.5). Para dimensionar la magnitud de este monto de población, se podría equiparar al número de habitantes que tiene la ciudad de París (dos millones doscientos mil) o el estado de Querétaro (dos millones cien mil).

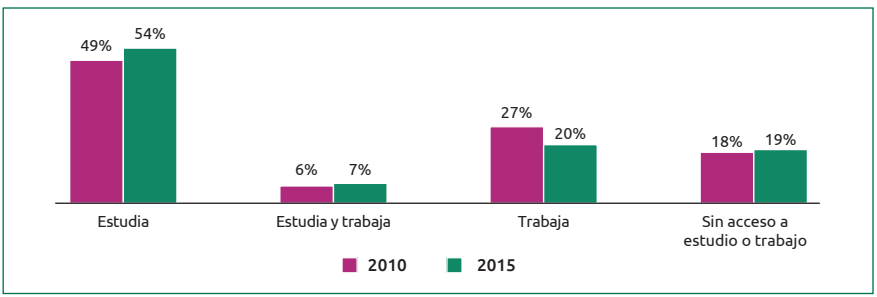
Este volumen sin precedente ha implicado una gran presión sobre el sistema educativo, el sistema de salud, el mercado de trabajo, la demanda de viviendas e infraestructura básica, de oportunidades recreativas y culturales y de una gran variedad de actividades, bienes y servicios.



Gráfica 4.5. Población en edad activa según grupos etarios y población de 15-29 años en Jalisco
Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa 2010-2050 del Conapo.

Hay que tener presente que las generaciones juveniles están en una etapa en la que definen sus proyectos vitales profesionales y personales, que son resultado de las oportunidades formativas, laborales y sociales disponibles. Su trayectoria vital en esta época marcará no sólo su situación en la adultez y en la vejez, sino que tendrá consecuencias para la sociedad. De ahí la imperiosa necesidad de atención que la sociedad y los gobiernos deben prestar a los jóvenes y de las oportunidades que se tiene que ofrecer para garantizar el acceso pleno a sus derechos a la educación, al trabajo, a la salud y a los derechos sociales plasmados en la constitución y comprometidos en los diversos acuerdos internacionales para que se puedan convertir en agentes sociales del cambio hacia una sociedad más justa y equitativa.

Sin embargo, en Jalisco prevalecen situaciones que permiten dar cuenta empíricamente de la producción vulnerabilidad en las generaciones juveniles. Al respecto, si se analiza la condición de acceso a la educación y al trabajo de los jóvenes de 15 a 19 años, que deberían estar inmersos en su proceso educativo, se puede mostrar que en 2010 el 49% estudiaban, cifra que se incrementó a 54% en 2015. Además, en 2015 estudiaban y trabajaban 7%, lo que significa que 39% (39 = 100 – 54 – 7) de los jóvenes de 15 a 19 años no asistían a la escuela, casi dos de cada cinco. En 2010 el 27% trabajaban, proporción que descendió a 20% en 2015. Resulta relevante señalar que existe 19% de jóvenes sin acceso a la educación y al trabajo que ha mostrado una tendencia creciente en los últimos cinco años (véase gráfica 4.6).



Gráfica 4.6. Población de 15 a 19 años según condición de acceso a educación y empleo en Jalisco

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la muestra del censo de población de 2010 y Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

Esta situación pone en evidencia la incapacidad del sistema escolar y de los mercados de trabajo que han dejado de representar opciones de posibilidad que garanticen el desarrollo de los jóvenes. Asimismo, es, por una parte, una clara muestra de las situaciones de vulnerabilidad y carencia que enfrentan los jóvenes jaliscienses y que pueden impactar de modos diversos y con disímil intensidad sus condiciones, materiales y simbólicas de vida. Por otro lado, hace evidente la vulneración de sus derechos sociales y económicos.

El envejecimiento poblacional: el derecho a la seguridad social

El proceso de envejecimiento en Jalisco ha iniciado tanto en el plano individual como poblacional y se define por el aumento del número de personas mayores en proporción con la población total. Se ha señalado que tiene su origen en dos dinámicas complementarias. La primera es el descenso de la fecundidad con su consecuente descenso de las cohortes de niños y adolescentes y que se denomina un envejecimiento por la base. La segunda es la longevidad por descenso de las tasas de mortalidad en las edades avanzadas, que ha incrementado la esperanza de vida, lo que se ha denominado un envejecimiento por arriba. Esto es, los avances en longevidad y esperanza de vida se relacionan con el envejecimiento individual, en tanto que la disminución de la mortalidad y fecundidad se expresan en el cambio en la estructura por edades (envejecimiento demográfico).

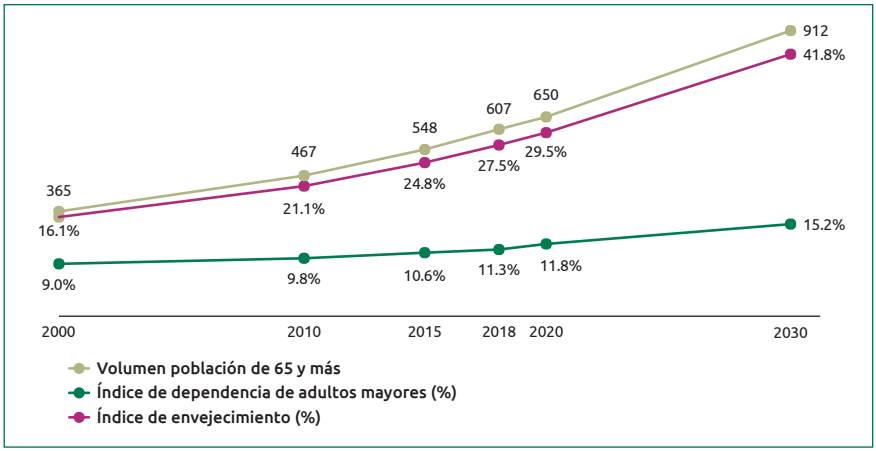
Para ilustrar la profundidad de este cambio demográfico, se analizarán algunos indicadores demográficos e índices sintéticos, como el volumen de la población de 65 años y más y su tasa de crecimiento, así como el índice de envejecimiento demográfico y el de dependencia demográfica de adultos mayores.

El volumen de personas de 65 años y más muestra una tendencia creciente en Jalisco. Al respecto, en el año 2000 había trescientos cincuenta y seis mil adultos mayores en el estado, cifra que rebasó el medio millón en 2015, alcanzando las seiscientos siete mil personas en 2018. Este grupo poblacional continuará su ascenso, estimándose que en 2020 contará con seiscientos cincuenta mil adultos mayores y en 2030 se incrementará a novecientos once mil ciudadanos, cifra que representará 10% de la población jalisciense. En el periodo 2000-2010 la tasa de crecimiento de este grupo fue de 2.7% anual,

que se incrementará a 3.3% en la siguiente década y en 2020-2030 alcanzará un crecimiento de 3.4% anual, lo que indicaría que de seguir creciendo a este ritmo la población de adultos mayores se duplicará en veinte años.

El índice de envejecimiento demográfico mide el volumen de adultos mayores en relación con la población de niños y adolescentes (0-14 años). Esto permite apreciar los cambios intergeneracionales derivados del proceso de envejecimiento. Este indicador reúne a dos de los grupos poblacionales que concentran las demandas sociales y por ello pone de manifiesto los cambios en éstas. En el periodo 2000-2030 este índice sigue una trayectoria ascendente, pasando de 15 a 58 adultos mayores por cada cien menores de quince años. Esto es, en 30 años se espera que el envejecimiento demográfico casi se triplique (véase gráfica 4.7).

El índice de dependencia demográfica de adultos mayores permite medir el nivel de la carga demográfica que representa para la población en edades activas (población de 15 a 64 años), el volumen de población de 65 años y más. Como se ilustra en la siguiente gráfica, este índice presenta un crecimiento sistemático dado el constante incremento de la población de adultos mayores, pasando de una relación de sólo nueve adultos mayores por cada cien personas en edad activa en 2000, a quince adultos mayores por cada cien personas entre los 15 a 64 años para 2030.



Gráfica 4.7. Tendencias del volumen de adultos de 65 años y más, del índice de dependencia y del índice de envejecimiento en Jalisco

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa del Conapo.

Envejecer en una sociedad jalisciense dominada en términos demográficos por jóvenes ha colocado a los adultos mayores en situaciones de vulnerabilidad, dado que las instituciones públicas no han estado preparadas para garantizar la atención de las demandas sociales, económicas y culturales de esta población, que ha crecido a ritmos más acelerados que los tiempos de los cambios institucionales.

En este sentido, la población de adultos mayores de 65 años está expuesta a una serie de carencias que la colocan en situación de vulnerabilidad. Al respecto, en 2015 el 13.9% no tenía derecho a servicios médicos, 55.7% no tenía acceso a jubilación ni tenía trabajo, solamente 20.6% recibía alguna pensión y 65.5 de los adultos mayores ocupados no contaban con la prestación laboral pensión por su trabajo (véase tabla 4.2).

Tabla 4.2. Relación de adultos de 65 años y más en situación de vulnerabilidad en seguridad social en Jalisco

Indicadores de vulnerabilidad social de adultos mayores	2010	2015
No tiene derecho a servicios médicos	26.8	13.9
Sin acceso a jubilación o trabajo	54.9	55.7
Población pensionada o jubilada	17.0	20.6
Población ocupada que no cuenta con pensión por parte de su trabajo	69.4	65.5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la muestra del censo de población de 2010 y Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

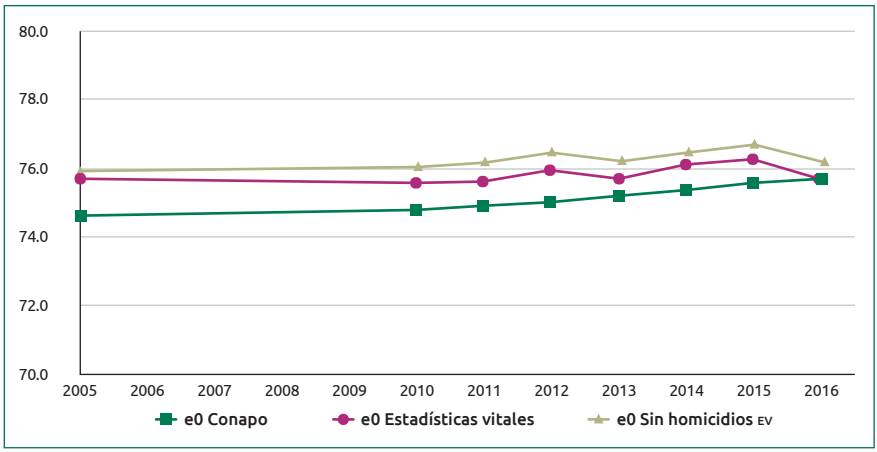
Desde una perspectiva que coloca a la vulnerabilidad y a los derechos humanos como parte central, los datos anteriores dan cuenta de la existencia de grupos poblacionales, en donde se anudan pliegues de desprotección y precariedad durante el proceso de envejecimiento en Jalisco dada la desigualdad de acceso a servicios básicos, lo que es una expresión del incumplimiento de los derechos de acceder a un empleo decente, a contar con atención médica de calidad, a contar con jubilación o pensión, por mencionar sólo algunos. El desafío para los gobiernos estatales y locales es entonces lograr la igualdad en el ejercicio de los derechos en las poblaciones de todas las edades.

Los cambios en la esperanza de vida: el derecho a la vida, integridad y seguridad personal

El descenso de la mortalidad y su consecuente incremento en la esperanza de vida son parte central de la dinámica demográfica que marcó los cambios poblacionales en México y Jalisco en el siglo pasado. Sin embargo, algunos estudios han encontrado una tendencia ascendente en la mortalidad y desaceleración del incremento en la esperanza de vida por el aumento de las muertes violentas (Cánudas, Romo, Echarri y García 2010; Cárdenas, 2014; Bistrain, 2015; Ordorica, 2016; Aburto y Beltrán, 2018).

Según las estimaciones del Conapo, en 2018 las personas de Jalisco esperaban vivir 76.2 años, alrededor de medio año de vida más que un mexicano promedio (esperanza de vida nacional 75.5). Aunque las tendencias favorables con respecto del nivel nacional se han experimentado durante casi un siglo, desde que se inició la transición demográfica con el descenso de la mortalidad en la década de 1930, recientemente en el estado los niveles de incremento se han desacelerado. Las cifras del Conapo muestran que entre 2005 y 2010 la esperanza de vida al nacimiento aumentó menos de dos meses (0.16 = 74.76-74.60), es decir, durante ese lustro cada año este indicador sólo creció a una tasa de 0.04%. En los siguientes seis años (2010-2016) la situación pareció mejorar poco, anualmente en promedio la esperanza de vida se incrementó un mes y tres semanas de vida (1.8).

Para corroborar este desaceleramiento, se analizaron las estimaciones de la esperanza de vida basadas en las defunciones registradas en las estadísticas vitales y se encontró una trayectoria menos optimista. En general, estas cifras muestran una desaceleración clara del crecimiento de la esperanza de vida y en años como 2010, 2011, 2013 y 2016, en los cuales se observan disminuciones (véase gráfica 4.8).



Gráfica 4.8. Evolución de la esperanza de vida al nacimiento en Jalisco[138]

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa 2010-2050 del Conapo y de las estadísticas vitales de mortalidad general y por causas 2005-2016 del INEGI.

¿A qué se debe esta desaceleración? Aburto y Beltrán (2018) muestran las contribuciones de cada causa de muerte a los incrementos y decrementos de la esperanza de vida por sexo entre 2005 y 2015 (véase tabla 4.3). Estas estimaciones muestran que en este periodo la esperanza de los hombres ganó un año de vida y las mayores contribuciones vinieron por reducción de la mortalidad en accidentes (0.32). Sin embargo, estas ganancias se ven contrarrestadas por las pérdidas asociadas al incremento en la mortalidad por homicidios (0.27), debido a esta causa de muerte se perdieron poco más de tres meses de vida. La mayor pérdida en la esperanza de las mujeres también se debe a la mortalidad por homicidios con un decremento de una semana de vida, que demerita las ganancias obtenidas por la disminución en la mortalidad por diabetes (0.23, 3 meses aproximadamente).

[138] Se presenta la esperanza de vida al nacimiento de las proyecciones de población elaborada por el Conapo. Así como las estimadas a partir de las estadísticas vitales de defunciones publicadas por el INEGI, además de las estimaciones de la e0 eliminando los homicidios.

Tabla 4.3. Contribuciones a la esperanza de vida según causas específicas de muerte y sexo en Jalisco (2005 vs. 2015)

Causa	Hombres	Mujeres
Homicidio	-0.27	-0.08
E. Isquémicas del corazón	-0.01	-0.06
Suicidio	-0.01	-0.04
Cánceres	0.00	0.04
Circulatorias	0.03	0.06
Otras prevenibles por SS	0.03	0.06
Diabetes	0.06	0.23
Cáncer de Pulmón	0.11	0.02
Otras Cardiovasculares	0.11	0.19
Infecciosas y respiratorias	0.12	0.19
VIH	0.12	0.04
Cirrosis	0.13	0.01
Otras causas	0.15	-0.03
Condiciones del nacimiento	0.20	0.20
Accidentes	0.32	0.10
Diferencia total	1.09	0.93

Fuente: Aburto y Beltrán (2018).

Las tendencias en la esperanza de vida descritas anteriormente permiten plantear el siguiente cuestionamiento, ¿qué habría pasado con la esperanza de vida si los homicidios no hubiesen ocurrido? Para responder a este cuestionamiento, se estimó la esperanza de vida eliminando los homicidios como causa de muerte, es decir, si la gente que muere por homicidio falleciese de otras causas (véase gráfica 4.8). Los hallazgos muestran que, aun cuando habría algunas fluctuaciones, la esperanza de vida sería en promedio medio año mayor si los habitantes de Jalisco no hubiesen experimentado muertes por homicidios. Esta serie también refleja que una parte importante del decrecimiento que se observa en este indicador real en el periodo

2010-2016 está vinculado con esta causa de muerte, ya que los niveles de la esperanza de vida se incrementarían entre 0.45 y 0.58 años.

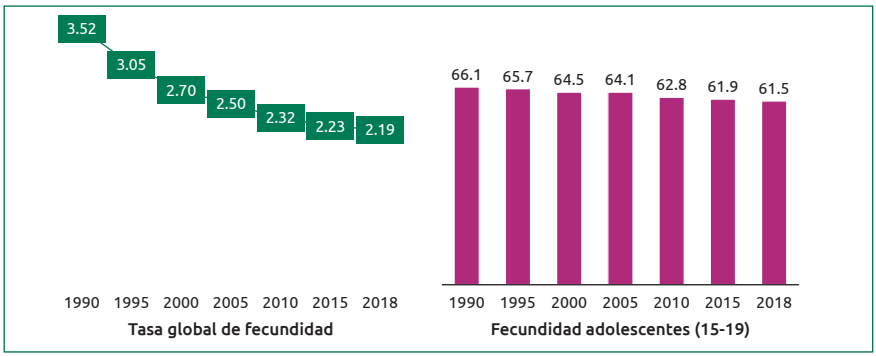
Es evidente que es necesario actuar sobre las políticas públicas que previenen y disminuyen los niveles de violencia en las sociedades, a la par de garantizar el derecho a la seguridad de las personas, ya que los esfuerzos del sistema de salud en prevención y disminución de mortalidad por enfermedades crónico-degenerativas se contrarrestan por los altos niveles de violencia imperantes en el estado.

La persistencia del embarazo adolescente: el derecho a la salud sexual y reproductiva

Uno de los rasgos que caracterizaron el cambio demográfico ocurrido en Jalisco a partir de la segunda mitad del siglo XX ha sido el descenso acelerado de la fecundidad. Una mirada a la evolución de la fecundidad en las cinco décadas pasadas muestra que el ritmo de descenso de esta variable fue realmente acelerado en Jalisco entre 1970 y 2000, pasando de tener una tasa global de fecundidad (TGF) de 6.8 hijos por mujer en 1970 a 3.5 en 1990 y que disminuyó a 2.7 hijos en 2000. Esta tendencia decreciente de los niveles de fecundidad ha continuado en la presente década, pero su ritmo de descenso se ha desacelerado entre 2005 y 2018, pasando de 2.3 a 2.2 hijos por mujer. Las proyecciones demográficas del Conapo prevén que en la próxima década se alcance el "nivel de reemplazo generacional" de 2.1 hijos por mujer.

La trayectoria descendente de la fecundidad se ha presentado gracias al descenso de las fecundidades, particularmente en el grupo de mujeres entre los 20 y los 44 años. Específicamente, estas mujeres han disminuido el número de hijos que tendrían durante su vida reproductiva, aunque poco han modificado la edad media a su primer hijo y el espaciamiento entre un hijo y otro, es decir, el calendario de la fecundidad se ha mantenido más o menos estable. El cambio en este calendario de la fecundidad es deseable particularmente en la edad al primer hijo, es decir, se espera que las jóvenes retrasen su primer embarazo, sobre todo las adolescentes, para lograr concluir sus trayectorias educativas. Sin embargo, en Jalisco observamos que la tasa de fecundidad adolescente ha caído muy poco desde los años noventa, sólo se ha logrado reducir en menos de cinco hijos por cada

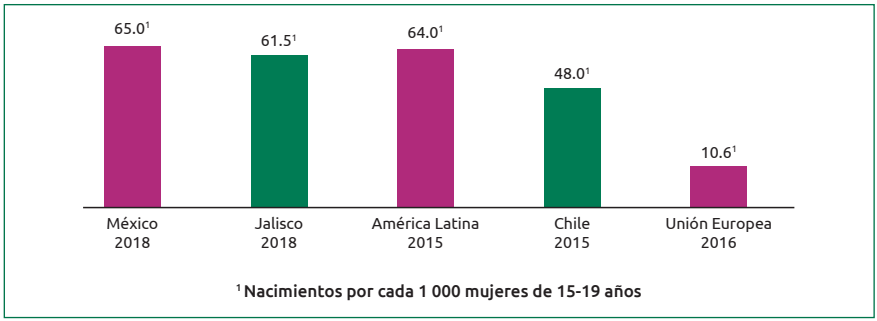
cien adolescentes de 15 a 19 años. Además, según datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) 2014, 13.5% de las adolescentes jaliscienses de 15 a 19 años abandonaron la escuela por haber quedado embarazadas, haberse casado o unido.[139]



Gráfica 4.9. Evolución de las tasas globales de fecundidad y fecundidad adolescente en Jalisco
Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa 2010-2050 del Conapo.

El nivel de la fecundidad adolescente en el estado es considerablemente alto. Comparando los niveles de la fecundidad adolescente en Jalisco con los de otras regiones podemos dimensionar los esfuerzos que habrá que realizar para que converja con los niveles de sociedades más equitativas. Al respecto, el nivel de la fecundidad adolescente es inferior a la que se reporta a nivel nacional en 2018 (sesenta y cinco nacimientos de adolescentes por cada mil mujeres entre los 15-19 años) y también del alcanzado en América Latina en 2015 (sesenta y cuatro), pero está muy por arriba de los niveles de países latinoamericanos de renta media (Chile con cuarenta y ocho) o de los países desarrollados de la Unión Europea (10.6) (véase gráfica 4.10).

[139] Estimaciones obtenidas con menos de cien casos muestrales.



Gráfica 4.10. Fecundidad adolescente en Jalisco, México, América Latina y otros contextos

Fuentes: Elaboración propia con base en datos de las estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa 2010-2050 del Conapo, Estadísticas Vitales de Natalidad 2018 del INEGI, Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas del Cepal-Cepalstat (véase http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html) y de la European Commission-Eurostat (véase https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home).

Para poder diseñar políticas adecuadas que permitan reducir la fecundidad adolescente es necesario entender con mayor detalle la situación. Para esto, se estimaron indicadores sobre la salud sexual y reproductiva de las adolescentes jaliscienses de 15 a 19 años a partir de la Enadid 2014, centrándose en su uso de anticonceptivos y el deseo de tener hijos a esa temprana edad. En 2014, 24.2% de las adolescentes de 15 a 19 años había tenido relaciones sexuales y 14.4% había estado embarazada alguna vez en su vida, de las cuales aproximadamente tres cuartas partes (74.3%) tenían al menos un nacido vivo. ¿Cuál era su comportamiento respecto al uso de métodos anticonceptivos? ¿Cómo podríamos haber prevenido estos embarazos?

El 18.8% de las adolescentes de 15 a 19 años en Jalisco tienen necesidades insatisfechas de anticoncepción (NIA), nivel muy por encima del reportado por las mujeres jaliscienses (4.8%) y a nivel nacional (4.5%). En el estado, este grupo de edad es el que tiene mayor necesidad insatisfecha. Además, estas adolescentes tienen el porcentaje más alto de embarazo no planeado o no deseado: 58.7% de las embarazadas de 15 a 19 años no planeó o deseó su embarazo. ¿Qué ocurrió? Más de una tercera parte (38.8%) de las adolescentes de 15 a 19 años que han tenido relaciones sexuales no utilizaron un método anticonceptivo en su primera relación y 47.9% no utilizaba un método en 2014. La principal razón por la que no usaron métodos las adolescentes en su primera relación fue que "no

planeaba tener relaciones sexuales" (22.1%) y casi una quinta parte no lo hizo porque "no conocía los métodos, no sabía dónde obtenerlos o cómo usarlos" (19.4%). A diferencia de su primera relación, la razón por la que no reportaron al momento de la encuesta usar algún método fue porque "están embarazadas" (28.4%), "no continúan teniendo relaciones sexuales" (22.8%) o "no tienen una pareja" (24.8%); sólo 1.8% declaró no usar métodos por desconocer cómo usarlos.

Claramente estas cifras apuntalan a la urgencia de intensificar los esfuerzos de educación sexual a edades tempranas para la prevención tanto de embarazos como de enfermedades de transmisión sexual. Estos programas necesitan complementarse con el abastecimiento de anticonceptivos para la población, ya que, según los datos de la Enadid 2014, sólo 46.7% de las adolescentes obtuvieron métodos en alguna de las instituciones públicas. El desconocimiento y la falta de orientación sexual y acceso a servicios de planificación familiar, específicamente de anticoncepción, vulneran los derechos de los adolescentes a la salud sexual y reproductiva a decidir sobre todo cuándo tener sus hijos.

Tomando en consideración la situación que prevalece, las instancias gubernamentales de Jalisco tendrían que actuar decididamente para garantizar el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de los adolescentes y ofrecer servicios adaptados a las adolescentes actuales y a las nuevas condiciones en que ejercen su sexualidad.

II. Cambio migratorio: derechos y vulnerabilidad demográfica

En los últimos quince años se ha configurado un nuevo contexto político y económico en el cual podemos enmarcar las nuevas tendencias de la migración México-Estados Unidos. Al respecto, podemos señalar al menos dos grandes fenómenos que han irrumpido en estos años y que han modificado de diverso modo la dinámica migratoria.

- Por un lado, el nuevo carácter de la política migratoria de Estados Unidos, que basado en los principios de la seguridad interna, ha terminado fortaleciendo las posiciones más radicales contra la inmigración.

- Por otro lado, cabe destacar la crisis económica de 2008-2010, y sus impactos en materia de empleo, salarios y condiciones de vida, así como la lenta recuperación económica entre 2010-2015.

Todo ello se conjuga para conformar un nuevo marco estructural en el cual se desenvuelve la dinámica migratoria. Una de sus principales características es el abrupto freno de la emigración a ese país y el incremento de los flujos de retorno, lo que ha derivado en un virtual estancamiento de la población mexicana residiendo en Estados Unidos en un nivel que actualmente supera ligeramente los doce millones de personas.

Este hecho llevó a algunos autores a plantear la hipótesis de un eventual colapso del sistema migratorio México-Estados Unidos (Durand, 2013). Lo cierto es que la situación no es tan alarmante. Galindo (2015), con datos hasta 2010, señala que más que un colapso, estaríamos en un escenario de saldo neto migratorio nulo, algo igualmente inusual en la historia de más de cien años de migración entre México y Estados Unidos, y que sólo puede compararse con lo vivido durante los años 30 en la Gran Depresión económica de ese tiempo.

Con datos más recientes, Canales y Meza (2016) constatan tanto un leve repunte de la emigración como un freno del retorno, dinámicas que, combinadas entre sí, derivan en incipiente crecimiento de la población mexicana residente en Estados Unidos. Sin embargo, estos mismos autores son cautos y señalan que este crecimiento es aún muy lento, distanciándose de la dinámica registrada en décadas anteriores.

Esta situación marca una peculiaridad de la migración mexicana a Estados Unidos, que contrasta con su historia reciente y con la experiencia de otros flujos similares. Aunque las condiciones estructurales prevalecientes tanto en México como en Estados Unidos vuelven a ser propicias para el reinicio de un flujo migratorio, éste no logra despegar, manteniéndose en un crecimiento muy moderado (Canales y Rojas, 2018).

En todo caso, más allá de este debate, lo cierto es que estas nuevas tendencias han consolidado un nuevo contexto estructural y demográfico en el sistema migratorio México-Estados Unidos. En este marco, se configuran nuevos ejes de vulnerabilidad y riesgos que afectan tanto a las poblaciones migrantes como a las no migrantes, pero que intrínsecamente están vinculadas a la migración.

Al respecto, tomaremos tres ejes para nuestro diagnóstico que nos parecen relevantes para el diseño de programas y políticas públicas en esta materia:

1. La persistencia de la emigración: el derecho a no migrar.
2. Migración de retorno: derecho a reintegración y reincorporación.
3. Migración en tránsito por México y Jalisco: derecho a la libre movilidad.

La persistencia de la emigración: el derecho a no migrar

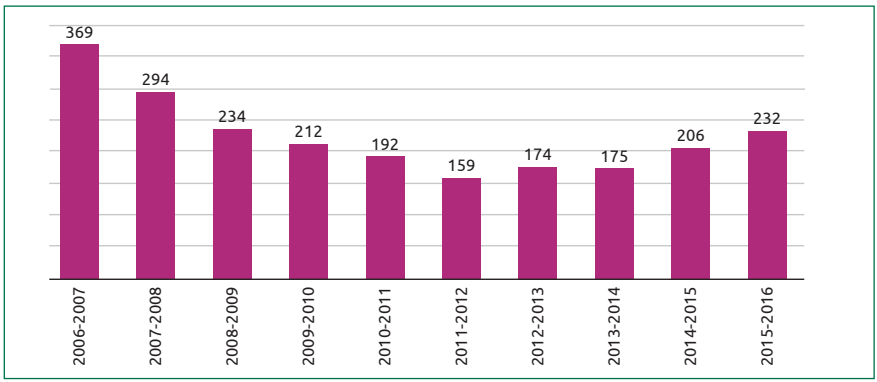
Desde la segunda mitad de la década pasada, se produce una sustantiva reducción de la emigración mexicana a Estados Unidos. Sin embargo, ello no significó un freno propiamente tal, más bien una desaceleración de la misma y una reducción en sus volúmenes anuales. En este marco, el tema de las condiciones de emigración, vinculadas a la pobreza, marginación y ausencia de horizontes de vida y estabilidad en México siguen persistiendo, aun cuando sea menor el volumen de personas involucradas.

Desde nuestro enfoque, destacamos dos ejes de reflexión. Por un lado, la condición de vulnerabilidad de los migrantes en sus lugares de origen, y que se expresa en la necesidad de emigrar en busca de mejores opciones de vida. Por otro lado, esto mismo nos lleva a plantear la cuestión del derecho a no migrar.

Es común que en el debate sobre los derechos de los migrantes se enfatice lo referente a las situaciones de riesgo y vulneración de derechos en los lugares y sociedades de destino. Sin embargo, el primer derecho de la persona que es vulnerado por el proceso de migración es el de no migrar, esto es, el de la opción y derecho de todo migrante a permanecer en su comunidad y sociedad de origen. En el fondo, muchas de las migraciones tienen un origen no voluntario resultado de las condiciones sociales y económicas que generan contextos de vulnerabilidad social y demográfica de los sujetos, que se ven forzados a emigrar en busca de mejores condiciones de vida (Delgado y Márquez, 2012).

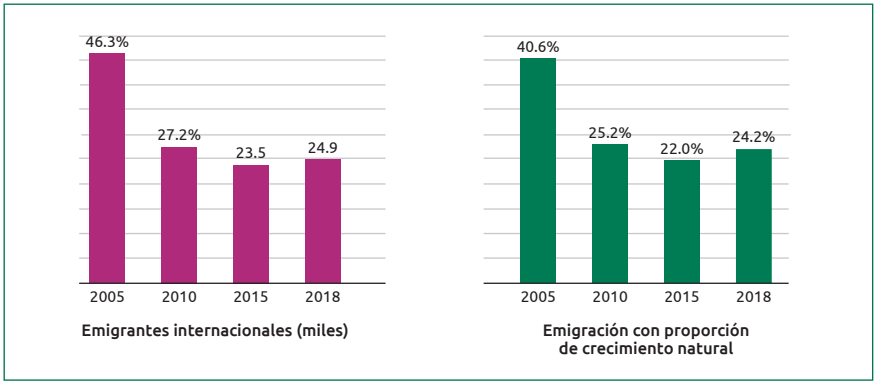
En este marco, los datos tienden a corroborar esta apreciación. De acuerdo con datos de la American Community Survey (ACS), efectivamente la emigración mexicana a Estados Unidos se desaceleró a partir de la crisis de 2007-2008, y del inicio del programa de deportaciones masivas por parte

del gobierno de Estados Unidos. Entre 2004 y 2006, emigraron en promedio más de cuatrocientos cincuenta mil mexicanos cada año, cifra que comenzó a reducirse a partir de entonces hasta alcanzar su punto mínimo en 2011-2012, cuando sólo emigraron ciento cincuenta mil personas. A partir de entonces inició una ligera recuperación del flujo de emigración alcanzando en 2015-2016 un volumen de doscientos treinta y un mil emigrantes al año que, si bien es importante, está aún muy distante de los flujos iniciales.



Gráfica 4.11. Flujo promedio anual de migrantes mexicanos que arriban a Estados Unidos (miles)
Fuente: ACS 2006 a 2016.

Lamentablemente la ACS no ofrece información desagregada por entidad de origen de los migrantes mexicanos. Para analizar la dinámica y evolución de la emigración jalisciense nos apoyaremos en las estimaciones y proyecciones de población más recientes que ha hecho el INEGI en México. De acuerdo con estos datos, se estima que la emigración internacional proveniente de Jalisco muestra también una importante reducción entre 2005 y 2010, pasando de cuarenta y seis mil emigrantes a veintisiete mil respectivamente. En 2015 el volumen se redujo a veintitrés mil emigrantes, para recuperarse ligeramente en 2018 cuando alcanzó un volumen de veinticinco mil emigrantes. En todo caso, lo relevante es que aún a pesar de este descenso de la emigración, su flujo continuo y sistemático implica un impacto no menor en la dinámica demográfica del estado. En concreto, en los últimos años se estima que la emigración internacional representa una pérdida de 25% del crecimiento natural de la población jalisciense.



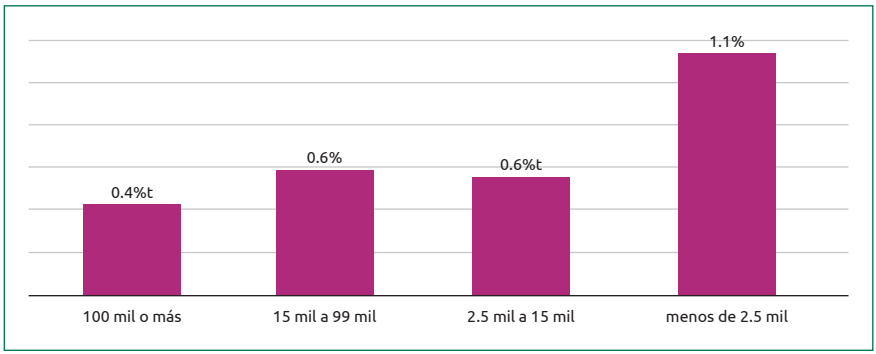
Gráfica 4.12. Emigrantes internacionales, volumen y peso relativo en Jalisco
Fuente: Proyecciones y estimaciones demográficas del INEGI.

En cuanto al origen de los emigrantes jaliscienses, destaca el mayor peso de las localidades rurales por sobre las urbanas y las ciudades metropolitanas. Esto refleja en parte las condiciones en los lugares de origen de la emigración, y por tanto de los eventuales factores de expulsión de población, especialmente en contextos rurales, donde los niveles de marginación, pobreza y rezago social suelen ser mayores que en zonas urbanas y grandes ciudades.

Si bien en algunos textos se ha señalado la tesis de la urbanización de la emigración internacional (Rivera y Lozano, 2006; Arias y Woo, 2004), en realidad se trata de un fenómeno estadístico que hay que tomarlo con cierta precaución. Efectivamente, la emigración rural pierde peso frente a la emigración urbana, a tal punto que actualmente sólo 27% de los migrantes jaliscienses provienen de localidades rurales, y otro 12% de pueblos pequeños de menos de quince mil habitantes. Sin embargo, detrás de estos datos podemos identificar dos procesos que permiten explicar esta situación. Por un lado, hay un efecto escala, que se deriva del hecho de que la sociedad mexicana se ha urbanizado, lo cual se refleja también en el origen de las emigraciones. Por otro lado, no es la población de las ciudades las que muestran una mayor propensión a emigrar, sino que ello sigue siendo un fenómeno preferentemente rural y de pueblos y localidades pequeñas.

Al respecto, en el caso de Jalisco, la tasa de emigración en localidades rurales prácticamente duplica a la prevaleciente en pueblos y ciudades pequeñas, y casi triplica la de las ciudades grandes y zonas metropolitanas.

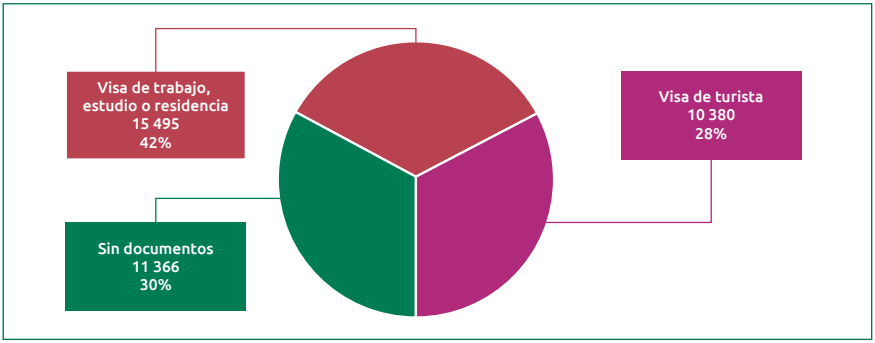
En efecto, de acuerdo con la Enadid 2014, mientras en las localidades rurales la tasa de emigración fue de 1.1% en el quinquenio 2009-2014, en los pueblos y ciudades pequeñas fue de sólo 0.6%, proporción que se redujo a 0.4% en las ciudades de más de cien mil habitantes. Estos datos refuerzan la tesis ampliamente documentada de que en el caso de México, y de Jalisco en particular, la emigración es esencialmente un fenómeno rural.



Gráfica 4.13. Tasa de emigración internacional según tamaño de la localidad en Jalisco (2009-2014)
Fuente: Enadid 2014.

Otro dato relevante que refleja las condiciones de vulnerabilidad y riesgos asociados a la emigración se refiere a la condición en que los jaliscienses migran a Estados Unidos. Al respecto, destaca el hecho que 42% de los emigrantes jaliscienses lo hagan usando algún tipo de documento migratorio, como visas de residencia, de trabajo, estudio, o bien como ciudadanos de ese país.

Sin embargo, también destaca el hecho que 30% de los migrantes lo haga sin ningún tipo de documento, lo cual los expone a diversas situaciones de riesgo y vulnerabilidad, tanto en el proceso de cruce a Estados Unidos como durante su estancia en ese país, especialmente frente a las nuevas condiciones y riesgos de detenciones y deportaciones derivadas de la actual política norteamericana. Asimismo, otro 26% de los migrantes si bien usa visa de turista para ingresar a Estados Unidos, es muy probable que una vez que se venza el permiso temporal, entren en una situación de irregularidad migratoria, que los expone a similares riesgos de detención y deportación como los demás indocumentados.



Gráfica 4.14. Emigrantes internacionales según tipo de documento usado en Jalisco (2009-2014)
Fuente: Enadid 2014.

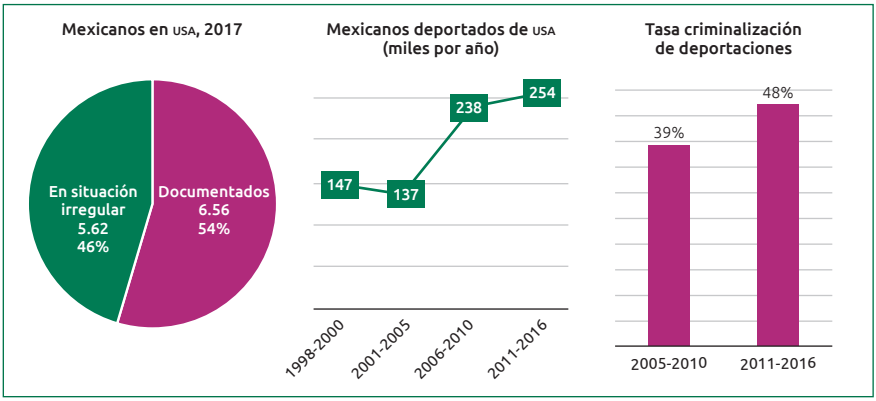
En síntesis, estos datos nos sugieren que un alto porcentaje de los migrantes jaliscienses están expuestos a diversos riesgos tanto durante su travesía hacia ese país como en su asentamiento y permanencia en Estados Unidos. Esto plantea una situación de alta vulnerabilidad que afecta a los migrantes jaliscienses, y que conlleva una permanente situación de vulneración de sus derechos fundamentales, así como una gran dificultad y riesgos para poder defenderse ellos mismos frente a un régimen migratorio cada vez más restrictivo y frente a un ambiente social y político que sustenta y reproduce diversas formas de discriminación étnica y xenófoba, especialmente contra los migrantes mexicanos.

Por lo pronto, está ampliamente documentada la condición de vulnerabilidad y precariedad que caracteriza la situación de los migrantes mexicanos residentes en Estados Unidos. Al respecto, podemos señalar algunos datos fundamentales. En primer lugar, destaca la alta proporción de migrantes mexicanos en situación irregular. En 2017 se estimó en cinco millones seiscientos veinte mil el volumen de mexicanos residiendo en ese país en situación irregular, cifra que representa 46% del total de mexicanos en Estados Unidos. Si bien son volúmenes que se han reducido en los últimos años, siguen manteniéndose en niveles muy altos, lo que nos da una primera aproximación de la dimensión de la vulnerabilidad demográfica de los mexicanos en Estados Unidos.

En segundo lugar, cabe señalar las crecientes deportaciones masivas que afectan preferentemente a la población mexicana. Como se observa, hemos pasado de niveles de menos de ciento cincuenta mil remociones

al año hasta antes de 2005 a más de doscientas cincuenta mil remociones anuales en años recientes. Estos volúmenes de deportaciones representan 2% de la población mexicana residente en Estados Unidos, esto es, cada año se estaría deportando a dos de cada cien mexicanos.

Por último, no se trata sólo de deportaciones, sino que se dan en un contexto de creciente criminalización de la situación irregular y de la migración indocumentada, lo cual configura un contexto de vulnerabilidad social y demográfica que afecta y pone en riesgo no sólo a los migrantes en situación irregular, sino a todos los mexicanos y sus descendientes que residen en Estados Unidos. Al respecto, los datos son elocuentes. La proporción de migrantes que sufren la deportación acusados de alguna falta criminal pasó de 39% entre 2005 y 2010 a 48% en 2011 y 2016. Es decir, actualmente casi uno de cada dos migrantes mexicanos deportados lo es por efecto de ser acusado de alguna falta criminal.



Gráfica 4.15. Deportaciones
Fuente: *Current Population Survey* del U. S. Census Bureau, ASEC 2017 y *Yearbook of Inmigration Statistics* del Department of Homeland Security, 1998 a 2016.

Migración de retorno: derecho a reintegración y reincorporación

Hasta hace una década, el tema del retorno no ocupó un lugar relevante en el debate político y académico de las migraciones en México. Es con la crisis económica de 2008 junto a las políticas antiinmigrantes y de deporta-

ciones que se implementaron a principios de 2000 que el retorno comenzó a tomar un rol relevante en el debate mexicano (Alarcón *et al.*, 2009).

En el caso de México, desde los primeros años de la crisis se observó un intenso flujo de retorno que superó con creces los registrados en años anteriores. Aunque una vez pasado los momentos más álgidos de la crisis económica y de las deportaciones los volúmenes de retorno se habrían reducido, estos aún son muy superiores a los niveles prevalecientes en décadas anteriores (Canales y Meza, 2018).

En el caso de Jalisco sucede algo similar. Hasta antes de la crisis (quinquenio 2000-2005) el retorno apenas alcanzaba un volumen de seis mil personas al año. Sin embargo, a partir de la crisis y las deportaciones masivas, se observa un incremento sustancial de los mexicanos que retornaban a Jalisco, de tal modo que en el quinquenio siguiente (2005-2010) el volumen de retornados alcanzó una cifra de catorce mil al año. En el quinquenio siguiente (2010-2015), cuando los efectos de la crisis aminoraron, así como el volumen de deportados, el retorno se redujo a casi ocho mil retornados al año, cifra que en todo caso es bastante superior a las prevalecientes hasta antes de 2005.

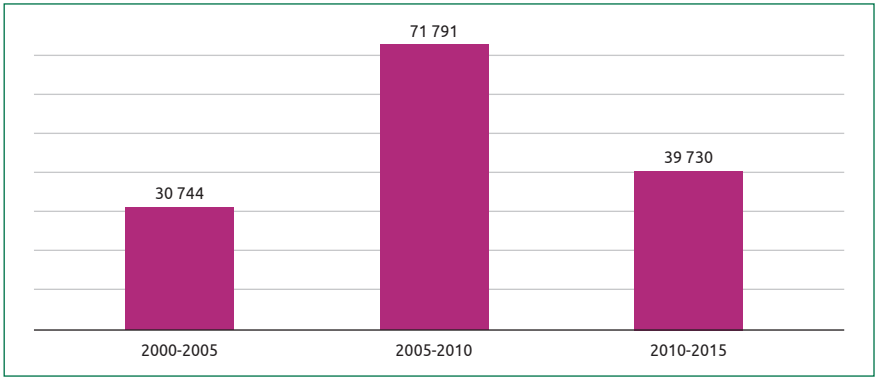


Gráfico 4.16. Migrantes de retorno según quinquenio en Jalisco
Fuente: Censo de Población y Vivienda de 2000 y 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

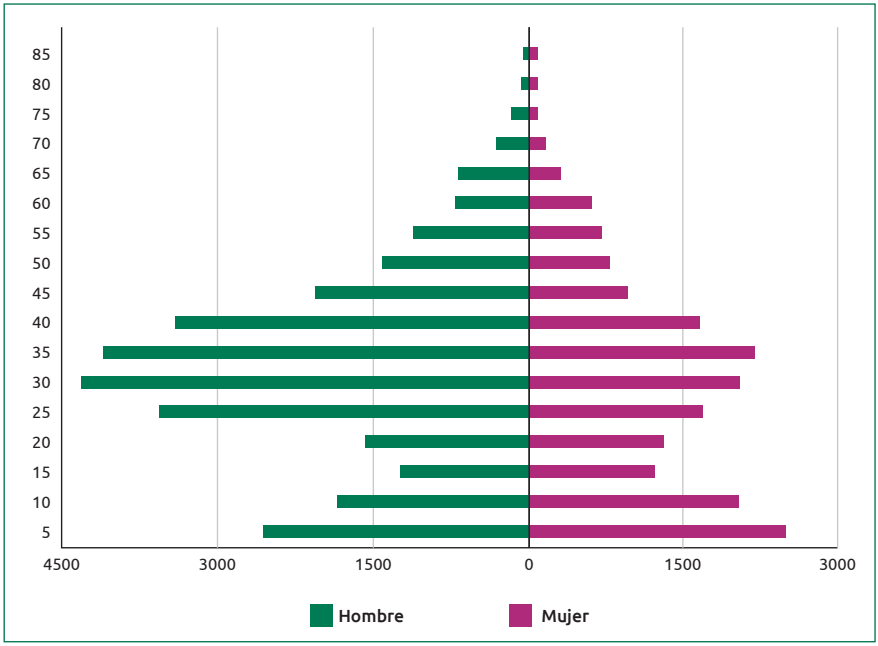
El retorno es un fenómeno complejo que involucra diversas y variadas formas y estrategias familiares. En este sentido, los censos y encuestas no siempre permiten captar y medir esta complejidad el proceso. Por un lado, se captan directamente a mexicanos que han emigrado a Estados

Unidos y que han regresado a residir a México en los cinco años anteriores al levantamiento censal o la encuesta. Esta forma de medir, sin embargo, no incorpora a los hijos de inmigrantes, así como a otros miembros del hogar de los inmigrantes en Estados Unidos que regresan junto con el migrante de retorno.

Como una forma de subsanar este sesgo metodológico, hemos identificado aquellos hogares en donde junto al migrante de retorno, se da la presencia de personas nacidas en estados Unidos que regresan a México junto con algún migrante mexicano. En estricto sentido, son inmigrantes internacionales, pero que en realidad forman parte tanto del proceso migratorio de los mexicanos, como del proceso de retorno a México. Un dato interesante es que en esta categoría se pueden identificar muchos de los hijos de los inmigrantes que, habiendo nacido en Estados Unidos, regresan con sus padres a México.

Considerando este ajuste metodológico a los datos de la Encuesta Intercensal de 2015, tenemos que al total de migrantes de retorno captados directamente (treinta y nueve mil setecientos migrantes de retorno), podemos agregar otros siete mil seiscientos ochenta inmigrantes nacidos en Estados Unidos, que regresan con algún familiar mexicano a un mismo hogar en México. Esto nos da una cifra total de retornos e inmigrantes vinculados al retorno de cuarenta y siete mil cuatrocientas personas, y que corresponden a una mejor estimación del volumen del flujo de personas involucradas en el proceso de retorno. Lo relevante de este ajuste es que nos permite una mejor estimación de los menores, tanto nacidos en México como nacidos en Estados Unidos, que regresan con sus padres o familiares a México, y que, por su condición de infantes, conforman un grupo demográfico altamente vulnerable y el cual enfrenta situaciones específicas que dificultan su integración a la sociedad, así como a sus mismas familias.

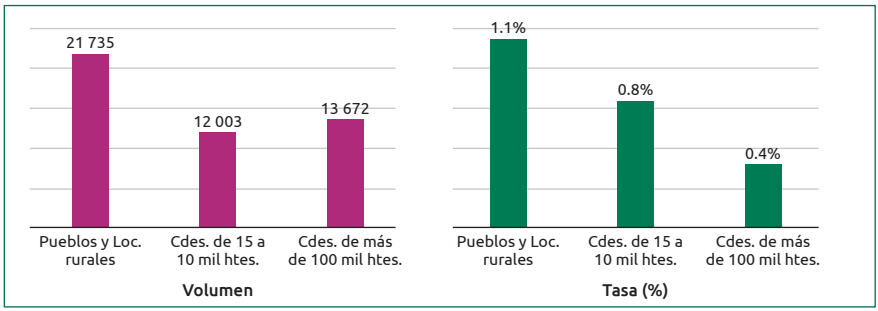
En efecto, los datos nos muestran que prácticamente 24% de los migrantes de retorno así considerados corresponde a niños y adolescentes de 5 a 19 años, lo cual nos da una idea de la importancia de diseñar programas y políticas públicas que atiendan directamente los problemas de integración social, educativa, de salud y esparcimiento propios de la población joven e infantil.



Gráfica 4.17. Composición según edad y sexo de los migrantes de retorno en Jalisco (2010-2015)
Fuente: Encuesta Intercensal 2015.

Asimismo, destaca que 43.7% de los migrantes de retorno así considerados corresponde a personas de 20 a 39 años, a la vez que otro 24% corresponde a personas adultas de 40 a 59 años. Esto indica que se trata esencialmente de población en plenas edades activas, lo cual igualmente plantea exigencias y demandas específicas en cuanto a su inserción laboral y económica en Jalisco, las que deben ser debidamente atendidas.

Un tercer aspecto a considerar es que al igual que la emigración, el retorno es un fenómeno preferentemente rural. En el caso de Jalisco 46% de los retornados lo hicieron a localidades rurales o pueblos con menos de quince mil habitantes. De hecho, en estas localidades el retorno representa 1.1% de la población, proporción muy superior a la que los retornados representan en ciudades medias (0.8%) y casi tres veces a lo que representan en las ciudades de más de cien mil habitantes (0.4%).



Gráfica 4.18. Volumen y tasa de retorno según tamaño de la localidad en Jalisco (2010-2015)
Fuente: Encuesta Intercensal 2015.

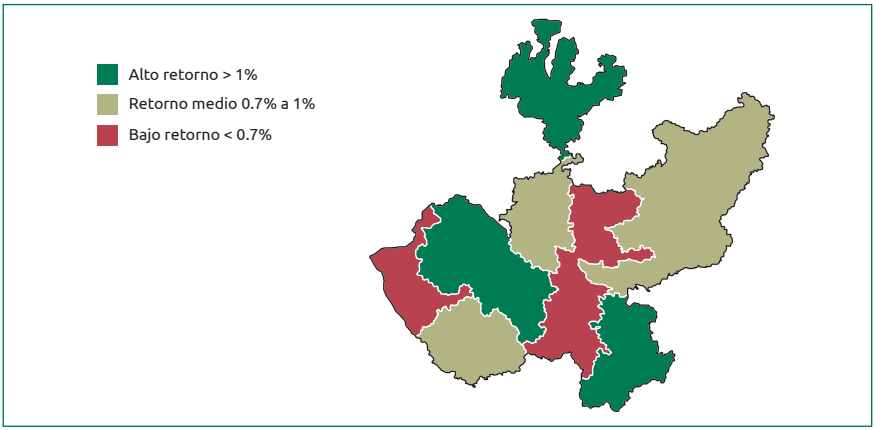
Esto indica que el retorno tiene impactos muy diferenciados según las localidades a las cuales regresan los migrantes. Asimismo, si consideramos el perfil etáreo de los retornados, es evidente también que las opciones y oportunidades que ofrecen las localidades rurales en términos de reinserción económica, social, educación y otros aspectos son muy inferiores a las que los migrantes de retorno pueden encontrar en las grandes ciudades. Por lo mismo, la cuestión del retorno rural y en pueblos pequeños adquiere una relevancia fundamental en materia de la necesidad de diseñar programas y políticas públicas específicas que atiendan esta problemática emergente.

Una forma de ver este impacto diferenciado es considerando la tasa de retorno en las diferentes regiones del estado de Jalisco. Al respecto, vemos que el impacto e importancia relativa de la migración de retorno es muy diferenciada a nivel regional. Por un lado, destacan las regiones del Norte, Sierra Occidental y Amula y el Sureste, en donde la tasa de retorno fluctúa entre 1.1% y 1.4%. Se trata de las regiones donde el retorno tiene mayor impacto, y por lo mismo, donde las demandas y exigencias en materia de programa y políticas públicas son mayores. Asimismo, se trata de regiones de menor nivel de ingreso y desarrollo relativo, lo cual nos da una idea del contexto de vulnerabilidad que enfrentan muchos migrantes de retorno.

Por otro lado, en las regiones Altos Norte y Sur, Ciénega, Valles y Costa Sur, el retorno, aunque importante, es ligeramente superior al promedio estatal (0.6%), fluctuando entre 0.7% y 1%. Curiosamente, se tratan de regiones con alta tradición migratoria, como los Altos, por ejemplo, pero que tienen niveles medios de desarrollo y condiciones económicas, al menos a nivel estatal.

Por último, en las regiones Centro (donde se ubica la ZMG), Sur y Costa Norte (donde se ubica Vallarta), el retorno es muy bajo y muy inferior al promedio estatal. Sin embargo, con excepción de la región Sur, los municipios de la región Centro y Costa Norte son los de mayor nivel de desarrollo relativo y que ofrecerían a los migrantes de retorno mejores opciones de empleo, acceso escolar, salud, vivienda entre otros aspectos.

Esta distribución territorial del retorno en Jalisco plantea importantes desafíos para el diseño de programas y políticas públicas, por cuanto el retorno no parece seguir o dirigirse a aquellas regiones con mejores opciones de reinserción social y económica de los migrantes, sino a aquellas donde se presentan mayores falencias y rezagos económicos y sociales. Por lo mismo, resulta fundamental tomar en cuenta esta situación al momento de planificar y programar diversos instrumentos de atención y asistencia social para los migrantes de retorno.



Mapa 4.1. Tasa de migración de retorno según regiones
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Intercensal 2015.

En síntesis, todo parece indicar que la migración de retorno si bien se originó en una situación de tipo coyuntural, en donde se habrían conjuntado diversas condiciones (crisis económica junto a una política de restricciones y deportaciones), todo parece indicar que es un componente que cada vez adquiere mayor relevancia en la dinámica y estructura del sistema migratorio México-Estados Unidos, cuyos impactos y consecuencias son de muy diverso tipo.

Por un lado, sin duda, la migración de retorno tiene y tendrá impactos importantes en la dinámica y composición de la población en las comunidades de retorno, algo que aún no hemos investigado ni analizado en cuanto a sus implicaciones y consecuencias sociales y demográficas.

Por otro lado, un ámbito de gran importancia se refiere a la reincorporación de los migrantes de retorno en la sociedad mexicana, y en particular en sus comunidades de origen. Aquí cabría considerar la gran variedad de casos que se incluyen dentro del proceso de retorno. Entre los que retornan como decisión voluntaria y planificada, y quienes regresan en forma forzada como víctimas de la política de deportaciones de Estados Unidos, hay una amplia gama de variantes de retorno cada uno con sus propias dinámicas, características, perfiles y demandas específicas, y por lo mismo con sus propios problemas para su reinserción en la sociedad mexicana, en sus familias y comunidades (Orrego y Martínez, 2015).

Asimismo, a la selectividad de la emigración se agrega ahora la selectividad en el retorno, pudiendo identificarse diferentes grupos de retornos cada uno con sus particulares condiciones y situaciones de vulnerabilidad y precariedad en su reinserción social en México, y ante los cuales ni la sociedad mexicana ni el Estado mexicano están debidamente preparados para afrontar los retos que ello implica.

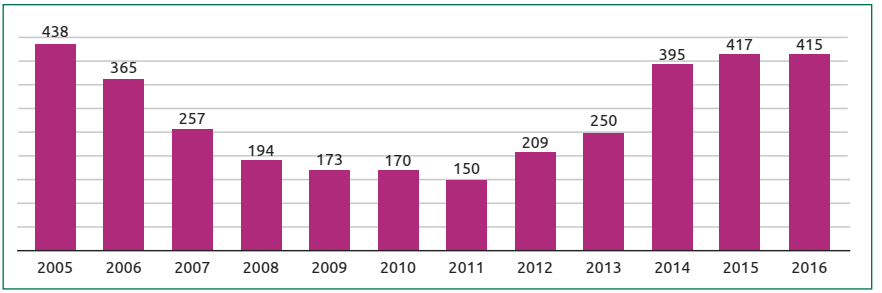
Migración en tránsito por México y Jalisco: derecho a la libre movilidad

Un tema sin duda relevante por los volúmenes de población, que involucra y los altos grados de vulnerabilidad y riesgos a los que están expuestos, corresponde a la migración en tránsito por México con destino a Estados Unidos.

Un primer punto por retomar se refiere a la estimación del volumen y las tendencias de este flujo de centroamericanos por territorio mexicano. Es evidente que, por su naturaleza, no existen estimaciones oficiales, por lo que debemos apelar a modelos y supuestos para poder estimar este volumen y sus tendencias. En esta ocasión retomamos la metodología propuesta por Rodríguez (2016) y considerando los ajustes que desarrollan Canales y Rojas (2018).

El modelo es relativamente simple, y considera que el volumen de los inmigrantes en tránsito por México provenientes de estos tres países centroamericanos puede estimarse a partir de sus tres componentes, a saber: a) los migrantes que han sido detenidos por las autoridades mexicanas y devueltos a sus países de origen, b) los migrantes que han sido detenidos por las autoridades norteamericanas en las zonas fronterizas de cruce y que han sido repatriados a sus lugares de origen y c) los migrantes que han logrado sortear estos riesgos de detención y que cada año arriban a Estados Unidos en forma indocumentada.[140]

Con base en este método, estimamos que el volumen de migrantes centroamericanos en tránsito por México en 2016 fue cercano a las cuatrocientas veinte mil personas. Sin embargo, aun cuando se ha incrementado en los últimos años, no muestra una tendencia lineal de crecimiento, sino más bien una forma de *u*. En la segunda mitad de la década pasada habría experimentado un importante descenso, pasando de casi cuatrocientos cuarenta mil en 2005 a sólo ciento cincuenta mil en 2011, para a partir de entonces repuntar hasta alcanzar en 2014 un nivel de cuatrocientos mil estabilizándose en los cuatrocientos veinte mil en los últimos dos años. Este comportamiento probablemente se deba al efecto combinado de la crisis económica, el incremento de la violencia y el crimen organizado en México y la política de deportaciones implementada en Estados Unidos desde la segunda mitad de la década pasada. En general, estos procesos habrían menguado en los últimos años, propiciando una recuperación del flujo migratorio en tránsito por México.



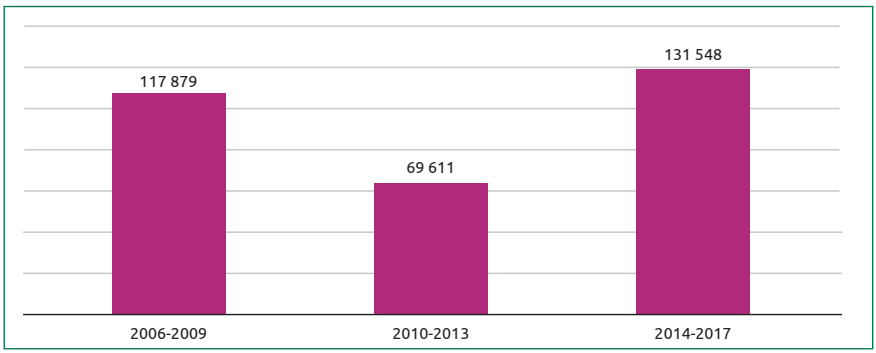
Gráfica 4.19. Migrantes de los países del norte de Centroamérica en tránsito por México (miles de personas)
Fuente: Canales y Rojas (2018).

[140] Para más detalles de esta metodología, véase Rodríguez (2016) y Canales y Rojas (2018).

Un aspecto relevante de este flujo de migrantes en tránsito es el cambio en las rutas que ellos siguen a través de México. Normalmente los migrantes siguen las rutas ferroviarias de México, lo cual conlleva evidentes riesgos a su salud e integridad física. Hasta fines de la década pasada, la ruta más usada era la del golfo y en menor medida el centro de México. Sin embargo, los riesgos frente a la violencia de grupos y mafias organizadas (narcotráfico, delincuencia común, mafias de extorsionadores, secuestros y similares), muchos han optado por seguir la ruta del occidente, y en donde el paso por Jalisco, y Guadalajara en particular, se torna muy importante (FM4, 2013 y 2017). Según reporta la organización FM4 en sus informes, la seguridad y menor exposición a diversos riesgos y situaciones de violencia es lo que parece primar en esta preferencia por esta nueva ruta de cruce y tránsito por México. En el siguiente mapa ilustramos estas tres grandes rutas que prevalecen actualmente en el tránsito de centroamericanos por México rumbo a Estados Unidos (véase mapa 4.2).

Mapa 4.2. Rutas de la migración centroamericana por México. El corredor de Occidente
Fuente: FM4 (2017).

Un componente central de este flujo de migrantes centroamericanos en tránsito por México lo constituyen quienes son detenidos por las autoridades mexicanas y devueltos a sus países de origen. Al respecto, las detenciones y deportaciones realizadas por el Instituto Nacional de Migración (INM) de México y correspondiente a migrantes de los países del norte de Centroamérica, siguen el mismo patrón del total de la migración en tránsito por México ya reseñado. En efecto, entre 2006-2009 se registraron ciento diecisiete mil ochocientas detenciones anuales, las que se redujeron a menos de setenta mil entre 2010 y 2013, retomando e incrementando su nivel anterior entre 2014 y 2017 cuando se registraron más de ciento treinta y un mil detenciones anuales.

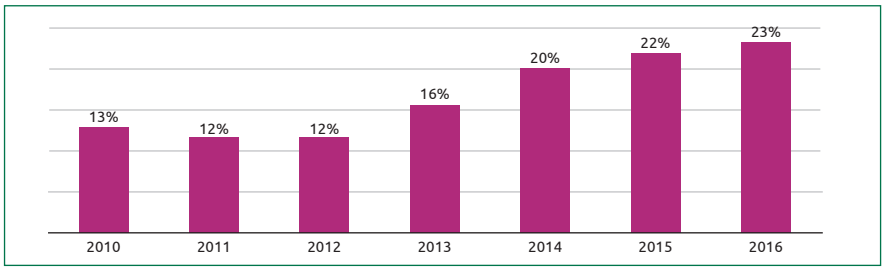


Gráfica 4.20. Promedio anual de migrantes centroamericanos devueltos por las autoridades mexicanas
Fuente: Boletín Estadístico de 2005 a 2017 de la Secretaría de Gobernación (Segob).

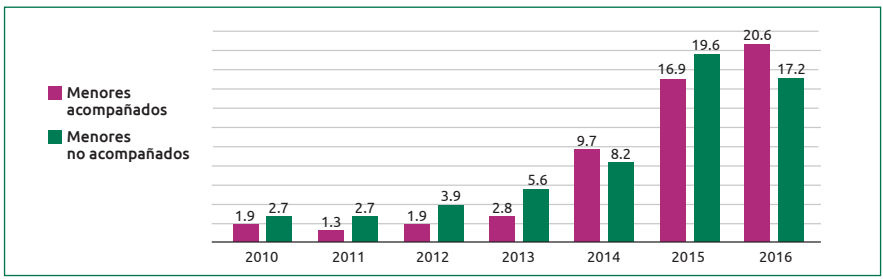
Junto a esta tendencia, resultan relevantes los cambios en la composición de estos eventos de deportaciones anuales. Al respecto, dos aspectos son los que más destacan. Por un lado, la creciente participación de mujeres en las aprehensiones y deportaciones, y, por otro lado, la también creciente participación de menores en la migración y de menores no acompañados en particular. En el primer caso, hacia 2012 las mujeres sólo representaban 12% de las aprehensiones. A partir de ese año, se dio un sistemático incremento hasta casi duplicar ese nivel representando 23% de las aprehensiones en 2016.

Asimismo, los menores de 18 años también mostraron un gran incremento, pasando de menos de seis mil retornos asistidos en 2012, a dieciocho

mil en 2014 y treinta y ocho mil el 2016.[141] Entre ellos, destaca la creciente presencia de menores no acompañados, los que pasaron de menos de tres mil a principios de esta década a veinte mil en 2015 y diecisiete mil en 2016.



Gráfica 4.21. Mujeres centroamericanas detenidas y devueltas por las autoridades mexicanas (%)
Fuente: Boletín Estadístico de 2005 a 2017 de la Segob.



Gráfica 4.22. Menores centroamericanos devueltos por autoridades mexicanas según condición de viajes (miles)
Fuente: Boletín Estadístico de 2005 a 2017 de la Segob.

[141] En estricto rigor, los niños no pueden ser aprehendidos ni deportados, sino que son repatriados mediante un proceso de *retorno asistido*, y así son categorizados en las estadísticas más recientes que ofrece la Secretaría de Gobernación (Segob). En México, la Ley General de Derechos de Niños y Adolescentes de 2014 expresamente prohíbe la detención de menores en las estaciones migratorias. Ante ello, los niños y menores de edad suelen ser trasladados a albergues del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Sin embargo, el DIF no siempre cuenta con las instalaciones y el personal suficiente para dar atención a los infantes que han sido retenidos por las autoridades migratorias mexicanas. Frente a ello, en diversas estaciones migratorias se han habilitado albergues, algunos del DIF y otros de Organizaciones de la Sociedad Civil que dan atención a estos niños y adolescentes. El tiempo que pasan los menores en estos albergues es variable y depende de la fluidez con que las autoridades migratorias mexicanas y los consulados hagan contacto con los padres o tutores de los menores. Asimismo, la repatriación o retorno asistido se hace también a albergues en los países de origen, en donde los niños suelen hospedarse a la espera de sus padres o tutores. Para un análisis detallado y con amplia información sobre este tema, véase Canales y Rojas (2018).

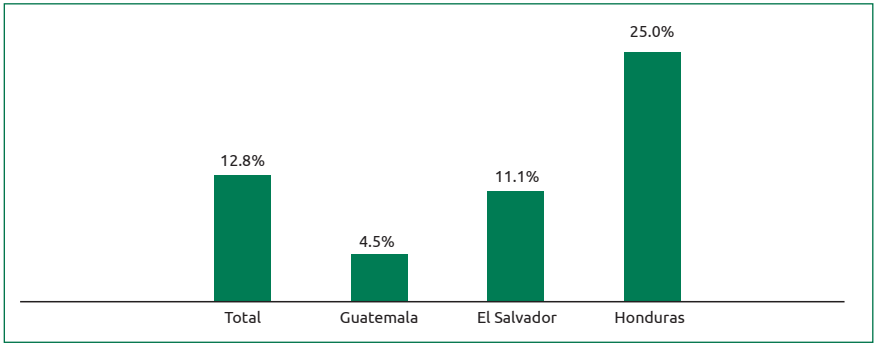
El tránsito por México implica diversos riesgos, además de la eventual detención y deportación por parte de las autoridades mexicanas. Para conocer la situación de los migrantes en tránsito, el Gobierno de México junto con El Colegio de la Frontera Norte han realizado la *Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes* (EAAM), cuyo objetivo es "estimar la dimensión de las agresiones, abusos y delitos de las que son víctimas los migrantes centroamericanos (Guatemala, Honduras y El Salvador) devueltos por las autoridades migratorias mexicanas y estadounidenses, así como los migrantes mexicanos devueltos por Estados Unidos" (EAAM, 2012).

El principal dato que ofrece esta encuesta es el referente a la exposición a riesgos y agresiones que sufren los migrantes centroamericanos en su cruce por México. Es la primera encuesta que ofrece información de este tipo con representatividad a nivel nacional.

Al respecto, los datos indican que 13% de quienes han cruzado por México entre 2011 y 2012 fueron objeto de algún delito o agresión en su trayecto hacia Estados Unidos. Se trata de una incidencia importante, que, aunque parece baja, es realmente relevante y de gran magnitud. Asimismo, se tratan de delitos y agresiones recibidas directamente por los migrantes, sin considerar otros riesgos y vulnerabilidades, como accidentes, enfermedades y distintas formas de discriminación.

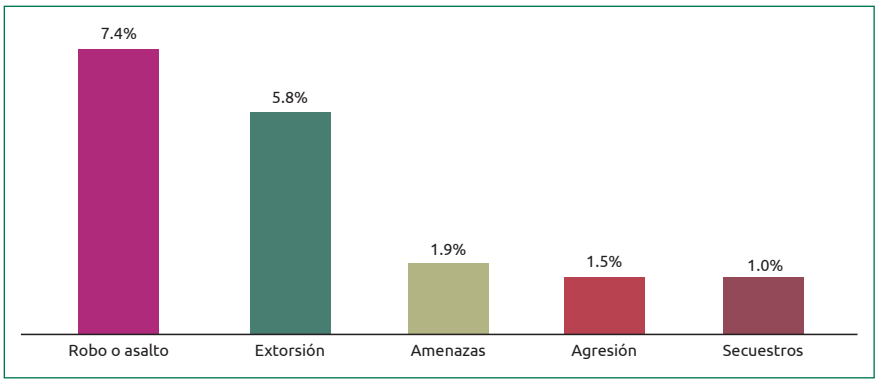
Cabe destacar el hecho que sean los hondureños quienes están más expuestos a este tipo de agresiones y delitos. Prácticamente uno de cada cuatro migrantes hondureños ha sufrido algún delito en su trayecto por México, situación que sólo afecta a 11% de los salvadoreños y a menos de 5% de los guatemaltecos. Estas diferencias en la exposición a riesgos y agresiones se explican en gran medida porque se trata de un flujo más reciente y, por lo mismo, disponen de menos redes sociales y conocimiento del proceso de cruce y tránsito por México, lo que los coloca en una situación de mayor indefensión.

Entre los delitos con mayor frecuencia y recurrencia se encuentran los robos, asaltos y extorsiones. En el primer caso, 7.4% de los migrantes ha sufrido algún robo en su trayecto por México, a la vez que el 5.4% ha sido víctima de extorsión, especialmente por parte de alguna autoridad mexicana. Por su parte, las amenazas y agresiones muestran una baja recurrencia, con sólo 1.9% y 1.5% de incidencia respectivamente.



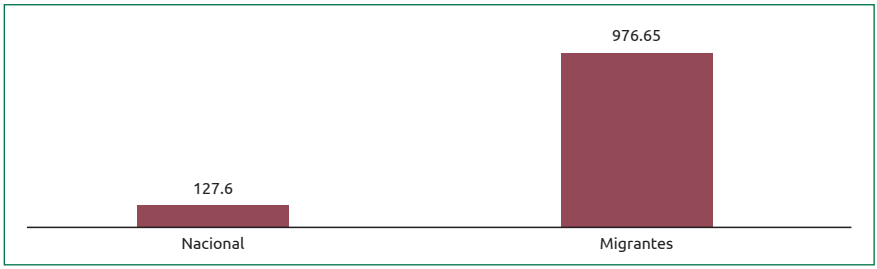
Gráfica 4.23. Víctimas de algún delito por país de origen

Fuente: Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes 2011-2012 de la Segob y Envipe 2012 del INEGI.



Gráfica 4.24. Migrantes según delitos sufridos en el trayecto por México

Fuente: Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes 2011-2012 de la Segob y Envipe 2012 del INEGI.



Gráfica 4.25. Tasa de secuestro nacional y de migrantes en tránsito en México por cien mil habitantes (2012)

Fuente: Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes 2011-2012 de la Segob y Envipe 2012 del INEGI.

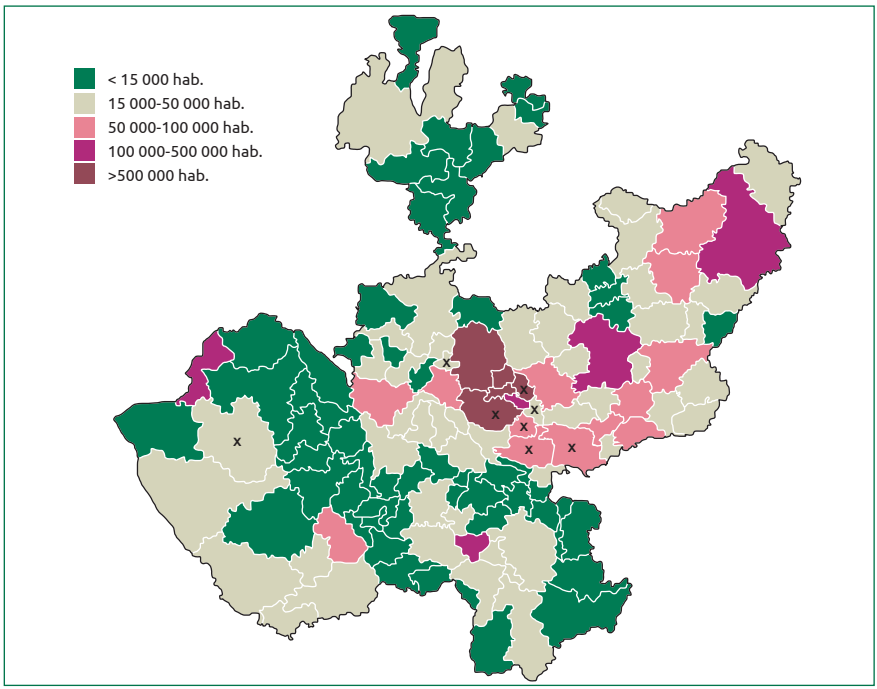
Finalmente, aunque los secuestros parecieran ser un riesgo menor en magnitud (1% de los migrantes ha estado expuesto a ello), en realidad se trata de un delito mayor y que refleja una situación de alta gravedad y riesgo para el migrante. Cabe señalar que de acuerdo con la Envipe 2012 del INEGI, la tasa de secuestro en México en 2012 fue de 127.6 por cada cien mil habitantes mayores de 18 años. Esto indica que entre los migrantes centroamericanos en tránsito por México la tasa de exposición al riesgo de ser secuestrado es casi ocho veces superior a la de la población mexicana (controlando por las mismas edades). Esto da una mejor idea del nivel del riesgo que significa el secuestro para este grupo de población, y, por tanto, su grado de vulnerabilidad y desprotección en que se encuentran en su tránsito por México.

Cambios y continuidades territoriales

La relación entre un espacio determinado y el número de personas que lo habitan se expresa en la densidad de población. En Jalisco este indicador muestra una tendencia creciente en las primeras tres décadas del presente siglo, pasando de ochenta y dos habitantes por kilómetro cuadrado en 2000 a ochenta y ocho en 2030. Sin embargo, Jalisco se ha caracterizado por una importante heterogeneidad en sus patrones demográficos al interior, producto de diversos ritmos de crecimiento poblacional que se derivan tanto de las diferencias en los regímenes demográficos de los municipios como de las migraciones internas e internacionales y los procesos de urbanización (Canales y Vargas, 2012). La gran mayoría de los municipios en el estado es de tamaño pequeño: en 2015, 42% tenían menos de quince mil habitantes, mientras que los municipios grandes (aquellos con cien mil o más habitantes) sólo representaban 8%. Lo que estas cifras reflejan es que la distribución territorial de la población en el estado sigue siendo bastante heterogénea, pero con un patrón importante de concentración (véase mapa 4.3).

Este patrón de concentración poco cambió entre 2010 y 2015, sólo ocho municipios se movieron de categoría, y su cambio justo se dio para concentrar población en tres zonas de atracción migratoria: la ZMG, la ribera de Chapala y los municipios aledaños a Puerto Vallarta. La concen-

tración, principalmente en la ZMG, ha sido consistente y creciente previo al inicio de este milenio y se ha observado a nivel local. Sin embargo, es desde el inicio del presente siglo que dicho patrón se ve acompañado de estabilidad en las tendencias de crecimiento de otros tipos de localidades.



Mapa 4.3. Concentración de la población a nivel municipal en Jalisco (2010-2015)[142]
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la muestra del censo de población de 2010 y la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

Estas características de la distribución territorial de la población han consolidado dos tendencias:

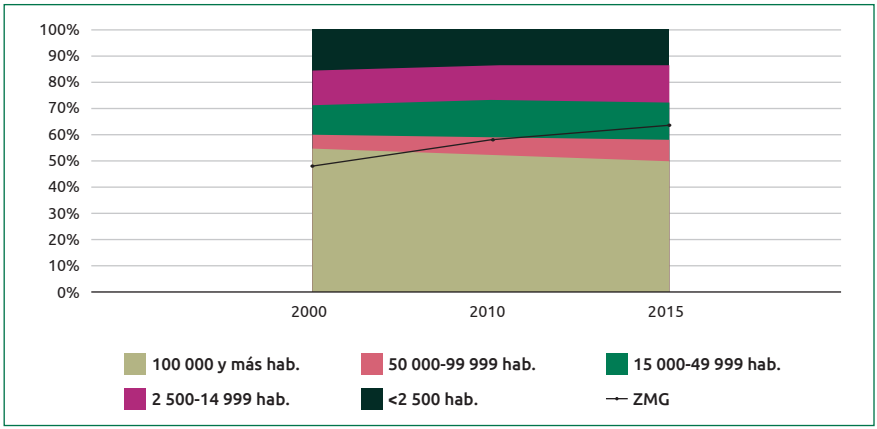
1. La persistencia de la población en localidades pequeñas.
2. La concentración metropolitana.

[142] La marca X denota los municipios que subieron a una categoría de mayor concentración de población entre 2010 y 2015.

Esta dualidad es el resultado del proceso de industrialización y de modernización sociocultural iniciado el siglo pasado, cuyo locus ha estado en las ciudades ocasionando la existencia efectiva de diferenciales en las oportunidades entre ambos ámbitos y situaciones de desigualdad y vulnerabilidad regional, que se analizan en los siguientes apartados.

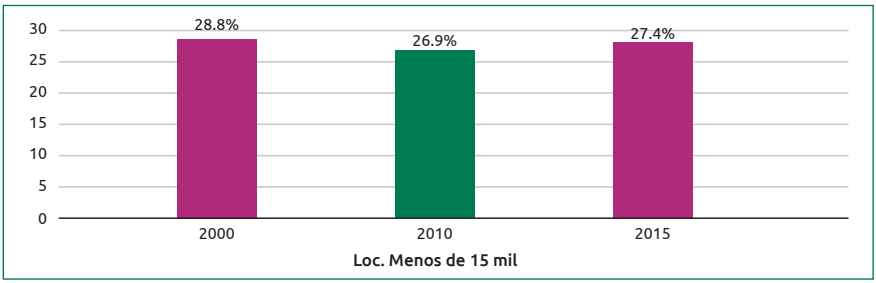
Persistencia de la población rural

La magnitud de la población rural ha dado lugar a diversas discusiones en torno a su medición. Si se retoma el criterio oficial del INEGI, que considera como rural a las poblaciones en asentamiento de menos de dos mil quinientos habitantes, se observa en Jalisco que el decrecimiento poblacional de las localidades de menos de dicha cifra, comúnmente llamado despoblamiento de las áreas rurales, aminoró para mantenerse ahora en niveles prácticamente estables: entre 2000 y 2015 el porcentaje de poblados de esta categoría sólo se redujo en menos de 1.9%, lo que muestra la persistencia. En contraste, las localidades de más de cien mil habitantes se redujeron 5%, mientras que el resto de las localidades incrementaron su presencia entre 2000 y 2015 (véase gráfica 4.26).



Gráfica 4.26. Población según tipo de localidad en Jalisco
Fuente: Elaboración propia con base en la muestra del censo de población de 2000 y 2010 y la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

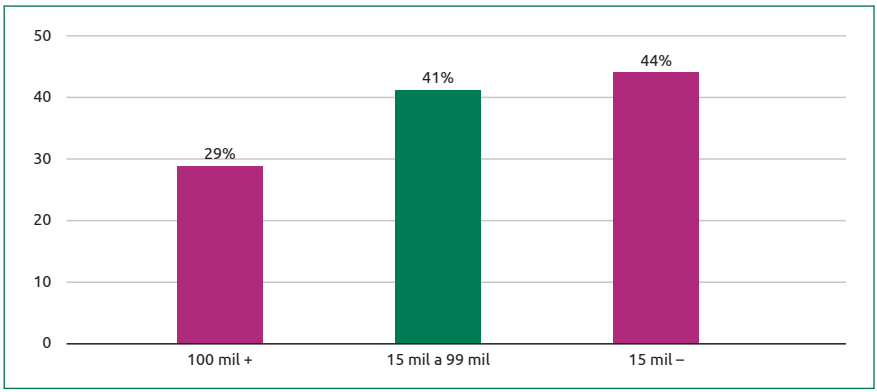
Sin embargo, se ha señalado que este corte no refleja la realidad y que se estaría sobreestimando "lo urbano". Estos cuestionamientos han motivado algunas mediciones alternativas, sobre todo en función de la necesidad de disponer de mejores criterios para la definición de políticas públicas. Si se adopta el criterio de definir los asentamientos rurales como aquellos con menos de quince mil habitantes, entonces se tendría que en el periodo 2000-2015 casi tres de cada diez ciudadanos en el estado de Jalisco estarían viviendo en asentamientos rurales (véase gráfica 4.27).



Gráfica 4.27. Población según tamaño de localidad en Jalisco
Fuente: Elaboración propia con base en la muestra del censo de población de 2000 y 2010 y la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

Así como se ha mostrado la persistencia de la población rural también existe otro fenómeno que da cuenta de la vulnerabilidad en la que se encuentra la población de estos asentamientos, dada la permanencia de fenómenos estructurales como la persistencia de la pobreza rural. Al respecto, en 2016 el 44% de los jaliscienses que habitaban en localidades menores de quince mil habitantes se encontraban en situación de pobreza, cifra que descendió a 41% en quienes vivían en localidades de quince mil a noventa y nueve mil habitantes. En cambio, la situación de pobreza desciende a 29% en las personas que habitan en localidades mayores de cien mil habitantes (véase gráfica 4.28).

Los resultados muestran que la población rural se encuentra en diversas situaciones de carencias sociales y económicas, que la colocan en situación de desigualdad frente a las poblaciones asentadas en localidades de mayor tamaño y predominantemente urbanas las cuales cuentan con mayores oportunidades de acceder a los derechos sociales y económicos que mejorarían sus condiciones de vida.



Gráfica 4.28. Pobreza según tamaño de localidad en Jalisco (2016)
Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016 del INEGI.

La concentración metropolitana

Uno de los cambios más destacados en Jalisco desde el siglo pasado ha sido la rapidez del proceso de urbanización, que se ha denominado transición urbana y que ha ocurrido acompañado a la transición demográfica. La característica de esta transformación es el rápido incremento de la población en asentamientos urbanos, que es acompañada de una tendencia marcada a la metropolización o concentración de la población en ciudades millonarias (de un millón de habitantes o más).

Al respecto, si consideramos como población urbana el criterio oficial del INEGI de aquella que habita en asentamientos de dos mil quinientos habitantes y más entonces se observa que el proceso de urbanización de la población se ha mantenido casi constante, dado que en 2000 el 84.5% (cinco millones trescientos mil) de la población vivía en localidades de dos mil quientos habitantes y más, cifra que se incrementó a 86.5% (seis millones ochocientos mil) en 2015. Esto es un incremento de un millón trescientos mil en el periodo 2000-2015.

Si el punto de corte se realiza a partir de las localidades de dieciséis mil habitantes y más, se corrobora la situación anterior, esto es, que la urbanización en Jalisco a se ha desacelerado y se ha mantenido casi constante en términos relativo, ya que mientras 71.4% (cuatro millones quinientos mil) de los jaliscienses habitaban en asentamientos de dieciséis mil personas y

más en 2010, paso a 73.2% (cinco millones cuatrocientos mil) en 2010 y descendió a 72.6% en 2015. Aunque en términos absolutos, la población urbana se incrementó en un millón doscientos mil entre 2000 y 2015.

Este incremento de la población urbana es fundamentalmente por el proceso de metropolización, esto es, la ZMG incrementó su población en casi un millón de personas en el periodo 2000-2005, al pasar de tres millones setecientos mil (48%) a cuatro millones ochocientos mil (62%) entre 2000 y 2015. Estas tendencias nos llevan a concluir que en Jalisco permanece un patrón de concentración en la ZMG a la par de una semiestabilidad en la distribución territorial de la población.

Conclusiones y propuestas para una agenda

El diagnóstico permitió la definición de doce campos sociodemográficos de vulnerabilidad social vinculados a tres procesos de cambio poblacional, a partir de las cuales podemos definir dos áreas que deberían ser prioritarias para el diseño de programas y políticas de acción e intervención en materia demográfica. Estas son las cohortes juveniles y las migraciones.

Uno de los criterios para la selección de estas dos áreas proviene del horizonte temporal planteado en la visión del mismo proyecto JAF, que propone un marco de acción para el periodo 2018-2030.

Las cohortes juveniles

La primera área se refiere a las cuantiosas cohortes juveniles, que deben ser foco de atención prioritaria precisamente de hoy en día y hasta 2030, momento en el cual se plantea el punto de inflexión en la transición de una sociedad joven a una sociedad adulta.

La causa estructural de este volumen sin precedente de cohortes juveniles es el cambio demográfico experimentado por la población de Jalisco en décadas anteriores, y que repercute actualmente en la forma que adopta la estructura etaria, consecuencia del descenso de la mortalidad, especialmente en edades infantiles, y al retardo en el tiempo del descenso de la fecundidad. La combinación de ambas tendencias propició que

por algunas décadas se incrementara sobremanera la natalidad en el estado, y, por tanto, la conformación de amplios volúmenes de nacimientos que hoy forman estas cohortes juveniles. Las proyecciones demográficas permiten vislumbrar que este fenómeno estará presente esta y la siguiente década. Esta situación excepcional de la transición demográfica genera fuertes presiones, principalmente sobre el sistema educativo y el mercado de trabajo.

Cabe hacer notar que estos jóvenes están en una fase del ciclo de vida, que será determinante para su trayectoria en etapas posteriores, cuando accedan a la vida adulta. Por lo mismo, lo que suceda hoy con estas generaciones de jóvenes será determinante para lo que pase en las siguientes décadas con ellos y con la sociedad jalisciense en general.

Frente a esta situación, nuestra propuesta es sustentar toda acción y programa en un enfoque de derechos y bienestar de la población. En esta lógica, el objetivo general sería entonces garantizar el bienestar generacional, específicamente de estas cohortes cuantiosas de población joven.

Para ello, proponemos como programa de acción básico la creación de un Sistema Jalisciense de Bienestar Generacional. Este sistema parte de la base de que el financiamiento del bienestar debe partir de una visión y enfoque diferente y heterodoxo en la definición de los presupuestos y asignación de recursos a los programas sociales y económicos. El criterio que debe gobernar esta nueva forma de asignación de recursos es la lógica de presupuestos generacionales, esto implica que se asignen y destinen los recursos y presupuestos con base en las necesidades y demandas de cada generación.

Esta lógica debe primar por sobre los criterios de asignación sectoriales de los recursos. Los presupuestos deben seguir la lógica de configuración de los problemas sociales, y no la forma de estructuración burocrática e institucional de los aparatos del Estado. En nuestro caso, por ejemplo, es la identificación de la problemática a partir de la composición etaria de la población, y como ello define problemas y demandas diferencias para cada cohorte, es lo que debe primar al momento de la asignación presupuestal. En el caso de las cohortes juveniles, sus grandes volúmenes de población requieren enfrentar sus demandas y necesidades con igualmente cuantiosos volúmenes de recursos, los cuales podrían ahora así administrarse por los distintos sectores y aparatos burocráticos del Estado, pero

ello bajo la lógica primaria que dicta la identificación del problema social: las cohortes juveniles.

En este sentido, identificamos dos grandes áreas de acción, las cuales requieren replantear la estructura y asignación presupuestal generacional: educación y trabajo.

Educación

En estos ámbitos se requiere definir y diseñar políticas, y programar instrumentos de acción e intervención que atiendan las carencias en materia educativa que afecta directamente a los jóvenes. No es sólo más educación, sino educación pertinente y de calidad. Se requieren ampliar las opciones educativas en dos planos. Por un lado, ampliar la cobertura del sistema escolar de educación media y superior, reduciendo el rezago y la deserción escolar que actualmente llega a niveles que no se pueden aceptar en una sociedad democrática. Además de cupos, se necesita variedad de opciones para la formación técnico-profesional de los jóvenes.

Lo que está en juego no es sólo la formación y sobrevivencia inmediata de estos jóvenes, sino su horizonte de vida, su ciclo vital que se juega en lo que puedan acumular y formar en estas etapas tempranas de su vida como seres independientes.

Asimismo, no es sólo más educación, sino pertinente a las nuevas formas que asume la sociedad, los mercados laborales y las economías en esta era de la información y globalización. Se requiere una calidad de educación para posicionar a estas generaciones en las nuevas formas de la economía global. Es formación para el futuro y éste viene en la forma de información, conocimiento y reflexividad.

Esto requiere, por tanto, no sólo la construcción de más infraestructura escolar, sino dotar a esa nueva infraestructura de los métodos de enseñanza-aprendizaje que permitan alcanzar esos logros, que permitan a los jóvenes adquirir las habilidades y competencias mínimas y necesarias para enfrentar el mundo que viene, no el mundo que se va. Esto implica reconfigurar el sistema escolar desde sus mismas bases epistémicas. Se trata de un sistema escolar que sea capaz de dotar de sentido a los horizontes de vida de los jóvenes y dotarlos a ellos de las herramientas de conocimiento, información y reflexividad necesarias para ello.

Trabajo

Otro de los temas centrales para el logro del bienestar de las poblaciones de jóvenes es el acceso a opciones laborales mínimamente dignas. Ante las opciones de trabajo precario que hoy se ofrecen, la alternativa del crimen organizado, las drogas y el ocio se vuelven totalmente atractivas. El costo que las generaciones juveniles no vislumbre horizontes de vida más allá de lo inmediato. Por un lado, porque no hay opciones laborales que le permitan una visión de ese tipo y, por otro, porque la misma juventud no ha recibido la formación educativa y laboral que le permita construir sus propios horizontes de vida.

En las actuales condiciones económicas y estructurales que enfrenta el país, el trabajo ha dejado de ser un mecanismo de cohesión e integración a la sociedad, pues sus formas altamente flexibles, precarizadas y con altos niveles de vulnerabilidad no permiten ni siquiera obtener los recursos necesarios para la sobrevivencia inmediata, menos aún para construir un futuro y asegurar un envejecimiento en condiciones de seguridad económica y social.

En este sentido, los presupuestos generacionales deben contemplar como prioritario políticas y programas de empleo con criterios generacionales, orientada a los jóvenes de hoy y a los que se incorporarán en los mercados laborales en un futuro próximo. Podría considerarse la creación, por ejemplo, de un programa laboral jalisciense de cuidadores, enfocados a trabajadores jóvenes para el cuidado de adultos mayores.

Conceptos como trabajo decente, propuesto por la OIT, que garantice los derechos laborales de los jóvenes, remuneraciones dignas, seguridad en salud frente a riesgos laborales, capacidad para generar fondos para su posterior retiro, entre otros aspectos, deben ser pilares fundamentales en los programas y proyectos futuros de empleo. Esto implica una política que busque acabar con las formas de trabajo precario, como la informalidad, el *outsourcing* y otras formas de precarización laboral.

Por otro lado, la perspectiva generacional implica considerar en primer lugar que las condiciones de inserción laboral de los jóvenes pueden ser determinantes para sus opciones de vida y trabajo cuando lleguen a la vida adulta. Los jóvenes de hoy serán los adultos de mañana, por lo mismo, si no se garantizan sus derechos desde ahora, estaremos construyendo una sociedad de excluidos, precarios y vulnerables, sin posibilidad de construir una ciudadanía social ni política.

Migraciones

La segunda área prioritaria se refiere a las problemáticas asociadas a las migraciones. En esta área habíamos definido tres tipos de dinámicas a tomar en cuenta: la emigración, el retorno y la migración en tránsito.

Considerando los volúmenes de población involucrada, sus dinámicas y, por sobre todo, el tipo de situación que enfrenta cada uno de estos componentes, es que consideramos que la prioridad actualmente está en la migración en tránsito, esto es, aquellos migrantes centroamericanos, así como de los estados del sur de México, que en su travesía hacia Estados Unidos transitan cotidianamente por Jalisco y la ZMG, ya que se han convertido en un paso obligado para estos migrantes ante los riesgos que implican las rutas por el golfo y centro del país. Sin embargo, ello no implica que en su paso por Jalisco estén exentos de riesgos, vulneraciones y violaciones a sus derechos elementales.

Como señalamos en el diagnóstico, la migración en tránsito por México presenta altos grados de vulnerabilidad y precariedad frente a su misma situación, muchas veces irregular e indocumentada, lo que les dificulta y a veces imposibilita el acceso a diversas instituciones públicas y sociales que les puedan dar protección social, política y seguridad pública. Nos referimos no sólo a cuestiones de seguridad personal frente al crimen organizado, sino también el casi nulo acceso a sistema de salud y de protección.

Los migrantes en tránsito son sujetos a quienes se les vulneran sus más elementales derechos: en primer lugar, su derecho a la vida y a la libre movilidad, junto a ello se vulneran sus derechos básicos a salud, protección, asesoría legal y jurídica.

Además de los factores estructurales que desencadenan los flujos migratorios, cabe considerar las causas específicas que determinan las condiciones de sus desplazamientos y tránsito por México. En primer lugar, está la ausencia de una política pública que ponga como prioridad el respeto de los derechos de estos migrantes. La política actual a nivel nacional y estatal está enfocada en controlar y reducir los flujos, y no tanto en las condiciones de los sujetos involucrados y sus derechos cotidianamente vulnerados. Se prioriza el control del número y del flujo, más que las necesidades y requerimientos de las personas involucradas.

El primer derecho que el Estado debería reconocer, y sobre el cual fundarse la política al respecto, es el de la libre movilidad de las personas. Entender que los migrantes en tránsito no son ni un peligro ni una amenaza para México, por el contrario, son sujetos de derechos los cuales debieran ser garantizados mínimamente por el Estado mexicano.

Frente a esto, proponemos que el Jalisco adopte una política proactiva y explícita hacia los migrantes en tránsito. Para ello, consideramos que debiera constituirse en el primer estado santuario de México que ofrezca total protección y respeto a los derechos humanos y sociales de los migrantes en tránsito, así como de los que retornan a México.

El concepto de estado santuario se retoma de la experiencia de Estados Unidos y Canadá de protección a minorías sociales y étnicas. En el caso concreto de Jalisco, el objetivo sería que, como entidad político-administrativa, reconozca abierta y explícitamente los derechos de todo migrante de transitar por su territorio, que durante el tiempo que permanezcan en esta entidad se compromete a resguardar a los migrantes de la persecución no sólo de autoridades migratorias federales, sino también y fundamentalmente de la acción del crimen organizado, bandas criminales y mafias vinculadas a la trata de personas.

Asimismo, habrá que asegurar que en todo momento y ante toda situación, el migrante cuente con el respaldo del Estado para su seguridad personal, así como frente a problemas de salud, alimentación, vivienda y refugio por el tiempo que permanezcan en esta entidad. Independientemente de su estatus de residencia legal, se les deben reconocer sus derechos fundamentales, proporcionándoles información sobre los mismos y asegurando su derecho de tránsito mediante documentos oficiales expedidos por el mismo Estado de Jalisco. Con base en estos documentos, garantizar que los migrantes puedan acceder a toda la red de atención ciudadana en materia de salud, protección civil y otras. Además, dar apoyo y protección a la red organizaciones de la sociedad civil que actualmente presta servicios y apoyo a los migrantes en tránsito. Finalmente, identificar la red de ciudades y localidades por donde transitan los migrantes, para formar una red de centros de atención a los migrantes durante se travesía por el estado.

Bibliografía

ABURTO, J., y Beltrán, H. (2018). *Homicides in Mexico increased inequality of lifespans 1 and slowed down life expectancy gains in 2005-2015*. Recuperado de https://jmaburto.shinyapps.io/LVMX_App/

ALARCÓN, R. *ET AL.* (2009). La crisis financiera en Estados Unidos y su impacto en la migración mexicana. *Migraciones Internacionales, 5*(1), 193-207.

ARIAS, P., y Woo, O. (2004). La migración urbana hacia Estados Unidos. Tres ejemplos de la zona metropolitana de Guadalajara. *Papeles de Población*, 42, 37-72.

BISTRAIN, C. (2015). Cambios recientes en la esperanza de vida en México, análisis por medio de su descomposición. *Realidad, datos y espacio. Revista internacional de estadística y geografía, 6*(3). Recuperado de http://www.inegi.org.mx/rde/rde_16/doctos/rde_16_art6.pdf

CANALES, A. I., y Meza, S. (2016). Fin del colapso y nuevo escenario migratorio México-Estados Unidos. *Migración y Desarrollo*, 27, 65-107.

CANALES, A. I., y Meza, S. (2018). Tendencias y patrones de la migración de retorno en México. *Migración y Desarrollo*, *16*(30), 123-155.

CANALES, A. I., y Rojas, M. L. (2018). Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. *Serie Población y Desarrollo*, 124.

CANALES, A., y Vargas., P. (2012). Población y territorio. En R. Padilla, M. Leal y A. Acosta (coords.), *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir: Naturaleza, medio ambiente, población y territorio* (t. 2). Guadalajara: CEED-UdeG.

CANUDAS, V., García, V. M., y Echarri, C. J. (2015). The stagnation of the Mexican male life expectancy in the first decade of the 21st century: the impact of homicides and diabetes mellitus. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 69. Recuperado de https://jech.bmj.com/content/69/1/28

CÁRDENAS, R. (2014). Mortalidad: niveles, cambios y necesidades en materia de política pública. En C. Rabell (coord.), *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico* (pp. 115-133). México: FCE.

Celade (2002). *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. Santiago: Cepal, División de Población-Celade.

DELGADO, R., y Márquez, H. (2012). Una perspectiva del sur sobre capital global, migración forzada y desarrollo alternativo. En R. Delgado y H. Márquez (coords.), *Desarrollo desigual y migración forzada. Una mirada desde el Sur global*. México: Porrúa.

DURAND, J. (2013). Nueva fase migratoria. *Papeles de población*, *19*(77), 83-113.

EAAM (2012). *Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes 2011-2012*. México: Secretaría de Gobernación/inm/El Colegio de la Frontera Norte.

FM4 (2013). *Migración en tránsito por la Zona Metropolitana de Guadalajara: actores, retos y perspectivas desde la experiencia de FM4 Paso Libre*. Guadalajara: FM4 Paso Libre Dignidad y Justicia en el Camino A. C.

FM4 (2017). *Sin lugar en el mundo. Desplazamiento forzado de mujeres por Guadalajara*. Guadalajara: FM4 Paso Libre Dignidad y Justicia en el Camino A. C.

GALINDO, C. (2015). Saldo neto migratorio México-Estados Unidos. En R. Cruz y F. Acosta (coords.), *Migración interna en México. Tendencias recientes en la movilidad interestatal*. México: El Colegio de la Frontera Norte.

MILLER, T., Saad, P., Martínez, C., y Calvo, J. (2014). *La nueva era demográfica en América Latina y el Caribe. La hora de la igualdad según el reloj poblacional.* Santiago de Chile: Celade/Cepal. Recuperado de https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/53806/MPD_ddr2_esp.pdf

MOSER, C. (1998). The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. *World Development*, *26*(1).

ORDORICA, M. (2016). En Ciudad Juárez los hombres se mueren también y su esperanza de vida se reduce. *Coyuntura Demográfica*, 9. Recuperado de http://www.somede.org/coyuntura-demografica/pdf/numero9/ordorica.pdf

ORREGO, C., y Martínez, J. (2015). Retorno en la migración: una mirada a sus múltiples facetas. En F. Lozano y J. Martínez, *Retorno en los procesos migratorios de América Latina. Conceptos, debates, evidencias* (pp. 25-54). Río de Janeiro: Asociación Latinoamericana de Población.

PIZARRO, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.

PARTIDA, V. (2017). Lo que cuenta la conciliación demográfica en México, 1950-2015. *Coyuntura Demográfica*, 122. Recuperado de http://www.somede.org/coyuntura-demografica/pdf/numero12/partida-bush.pdf

RIVERA, L., y Lozano, F. (2006). Los contextos de salida urbanos y rurales y la organización social de la migración. *Migración y Desarrollo*, 6, 45-78.

RODRÍGUEZ, E. (2016). *Migración centroamericana en tránsito irregular por México: nuevas cifras y tendencias*. Guadalajara: Canamid/Ciesas.

RODRÍGUEZ, J. (2000). *Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales*. Santiago de Chile: Cepal.

RODRÍGUEZ, J. (2001). *Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes*. Santiago de Chile: Cepal.

5

Gobierno eficiente y política democrática

Administración y gestión pública*

Antonio Sánchez Bernal
Jarumy Rosas Arellano

Introducción

El año 2012 se realizó un análisis prospectivo denominado *Jalisco a futuro, construyendo el porvenir, 2012-2032,* con la intención de dar continuidad al ejercicio de diagnóstico que se había realizado en 1999. La actualización de la información y los resultados obtenidos permitieron emitir recomendaciones de política pública en distintos temas, incluido aquel relacionado con la administración y gestión pública.

Los esfuerzos por mejorar la situación social, política y económica del gobierno del estado de Jalisco han implicado mantener el análisis actualizado de la información incluida en los ejercicios de diagnóstico anteriores. El presente documento se conserva en esta línea y tiene el objetivo de analizar las relaciones causales que influyen en los problemas estratégicos de la administración y gestión pública del gobierno del estado de Jalisco, con la intención de proponer recomendaciones para su solución.

Este documento se compone de siete apartados. El primero presenta brevemente la metodología para realizar el diagnóstico del área de administración y gestión pública; en el segundo se presenta el análisis de las cuatro dimensiones de análisis definidas en el estudio; el tercero identifica el problema estratégico reconocido en el ejercicio de diagnóstico; en el cuarto se describen los efectos que ocasiona el problema identificado; en el quinto se presenta una representación visual de las relaciones causales reconocidas en este trabajo; y en el sexto apartado se presentan algunas propuestas de intervención y por último se incluyen las conclusiones del trabajo.

* Los autores agradecen la colaboración del Mtro. E. Ricardo Rodríguez Hernández, estudiante del Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo de CUCEA para la elaboración de bases de datos

I. Metodología

El diagnóstico de la administración y gestión pública del estado de Jalisco se realizó a través de la actualización de la información e indicadores estimados en el ejercicio del año 2012. La búsqueda de información permitió reconocer la ausencia o falta de actualización de algunos datos incorporados en el diagnóstico anterior, por lo cual fue necesario realizar ajustes en las variables y dimensiones de análisis. Adicionalmente, el objetivo del proyecto actual apunta a la identificación de relaciones causales, de tal forma que se consideró realizar el análisis de cuatro dimensiones de la administración estatal y gestión municipal: 1) coordinación fiscal, 2) agenda pública, 3) estructura organizacional y 4) financiamiento público. A partir de los resultados de cada dimensión fue posible identificar un problema que afecta la situación actual del estado de Jalisco en el área de la administración y gestión pública, así como las causas que influyen en el mismo.

Si bien la intención del ejercicio de diagnóstico presente es identificar las relaciones causales, se consideró que era importante reconocer las consecuencias del problema con el propósito de tener un análisis más completo. Por lo anterior, el diagnóstico actual incorpora aquellas consecuencias que genera el inconveniente y que a su vez permiten reconocer las acciones que pueden contribuir a la solución del mismo.

II. Dimensiones de la administración y gestión pública

En este apartado se realiza una revisión de la situación actual de la coordinación fiscal, agenda pública, estructura organizacional y financiamiento público, en aras de reconocer los principales problemas relacionados con la administración y gestión pública en el estado de Jalisco.

Coordinación fiscal

El acuerdo fiscal actual surgió con el Sistema de Coordinación Fiscal en 1980, sustentado en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF); dicho acuerdo otorgaba atribuciones al gobierno federal para captar el Impuesto al Valor

Agregado, una de las fuentes de ingreso más importantes. En tanto, las entidades federativas hacían dependientes sus ingresos de las transferencias no condicionadas (Participaciones) y las condicionadas (Aportaciones). A los gobiernos municipales se les otorgó en 1986 la atribución del impuesto predial. Los cambios más significativos en el sistema de transferencias fueron: 1) modificaciones en 1991 a la fórmula de distribución de participaciones, donde se incluyeron las variables de tamaño de población, impuestos asignables y un mecanismo compensatorio ocurrido; 2) en 1996 se determinó que el ramo 26 serviría para descentralizar recursos a estados, atacar la pobreza y promover la participación; y 3) en 1998 gran parte de los recursos del ramo 26 pasan al ramo 33 de aportaciones federales a entidades federativas y municipios, y quedó bajo el esquema de la LCF.

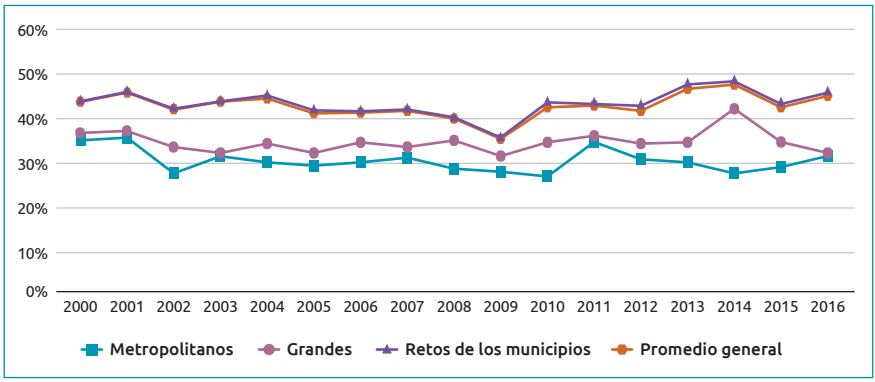
La coordinación fiscal centralizó la captación de recursos en el gobierno federal, descentralizó el gasto vía transferencias hacia las entidades federativas y municipios, y generó una capacidad de tributación y recursos propios precaria en los gobiernos subnacionales. Es decir, los gobiernos estatales y municipales no tienen corresponsabilidad fiscal, por lo cual se presenta el fenómeno denominado *flypaper*, el cual consiste en que el crecimiento del gasto es mayor que el correspondiente al ingreso.

El resultado del sistema de coordinación fiscal centralizado ha generado que el 74% de los ingresos de Jalisco, durante el periodo 2000-2016, se obtuvieran a través de participaciones y aportaciones (recursos etiquetados), logrando que la ampliación de ingresos para financiar el desarrollo no se encuentre bajo el control del gobierno del Estado.

En el diagnóstico del año 2012 se reconoció que Jalisco había mantenido una tendencia estable en la dependencia de participaciones y aportaciones. En el año 2016 se alcanzó una dependencia de aportaciones del 46%, así como una dependencia de participaciones 44%. Si bien se observa una tendencia similar a la reconocida en el diagnóstico anterior, es importante señalar que los estados de Aguascalientes, Guanajuato y Nuevo León han tenido una reducción en su porcentaje de dependencia de participaciones, transformación que no es visible en el estado de Jalisco, incluso, se reconoce un ligero incremento en la misma.

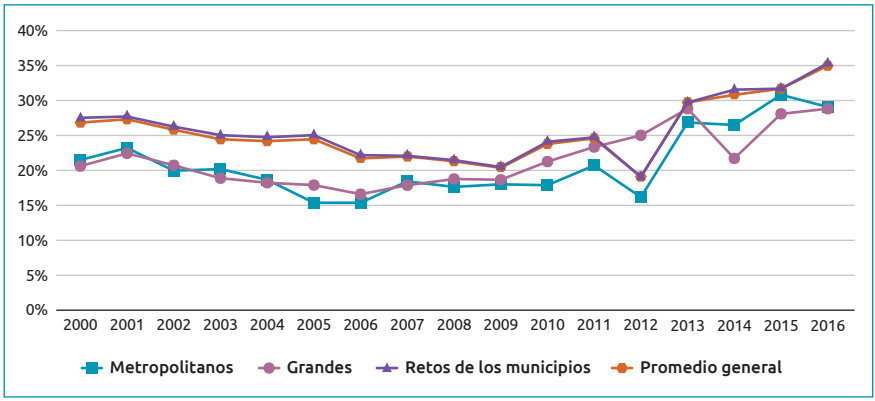
Al considerar la dependencia de los municipios de Jalisco a las participaciones, se reconoce que los municipios metropolitanos son los que

tienen porcentajes menores, mientras que cerca de la mitad de los ingresos totales del resto de los municipios puede depender de estos recursos que se reciben de otros órdenes de gobierno. En el caso de las aportaciones, se observa que la tendencia en la dependencia ha sido creciente, siendo en los últimos años los municipios grandes aquellos con porcentajes menores.



Gráfica 5.1. Porcentaje promedio de participaciones con respecto a los ingresos totales de los municipios de Jalisco (año base 2013)

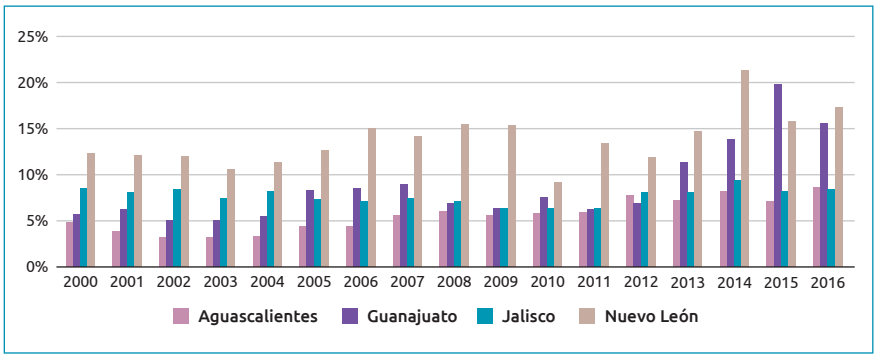
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Periodo 2000-2016. Disponible en www.inegi.org.mx.



Gráfica 5.2. Porcentaje promedio de aportaciones con respecto a los ingresos totales de los municipios de Jalisco (año base 2013)

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Periodo 2000-2016. Disponible en www.inegi.org.mx.

Por otra parte, en materia de ingresos, el diagnóstico del año 2012 reportó un decrecimiento de la autonomía financiera en el estado de Jalisco y una tendencia creciente en el estado de Aguascalientes. Al observar las estimaciones para este indicador correspondientes al periodo 2000-2016, se reconoce que el estado de Jalisco ha tenido una reducción importante de su autonomía financiera, incluso en el año 2016 sólo alcanza el 8%, siendo la entidad de la región con el menor porcentaje.



Gráfica 5.3. Autonomía financiera del estado de Jalisco (año base 2013)
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Periodo 2000-2016. Disponible en www.inegi.org.mx.

La baja autonomía financiera está relacionada con el bajo número de impuestos propios de las entidades federativas. En el año 2017, Aguascalientes fue la entidad con el mayor número de impuestos estatales, seguida de Jalisco. En la tabla 5.1 se observan los tipos de impuestos definidos para cada entidad federativa y se reconoce que en el caso de Jalisco no existe algún impuesto relacionado con el patrimonio, a diferencia de los otros estados.

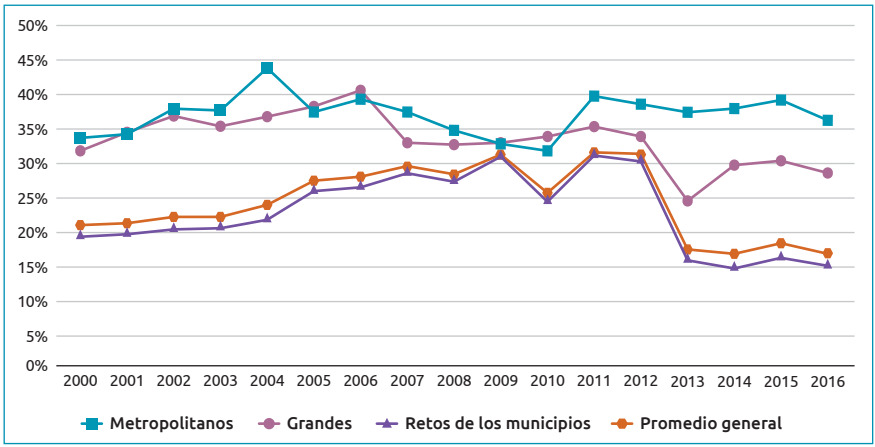
Tabla 5.1. Número y tipo de impuestos de las entidades federativas (2017)

Tipo de impuesto	Aguascalientes	Guanajuato	Jalisco	Nuevo León
Impuestos sobre los ingresos	2	3	3	2
Impuestos sobre el patrimonio	2	1	0	1
Impuestos sobre la producción, consumo y las transacciones	4	2	4	3

Tabla 5.1. Número y tipo de impuestos de las entidades federativas (2017)				
Tipo de impuesto	Aguascalientes	Guanajuato	Jalisco	Nuevo León
Impuesto sobre nóminas y asimilables	1	1	1	1
Total de impuestos estatales	9	7	8	7

Fuente: Ley de Ingresos de los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León para el ejercicio fiscal del año 2017.

Por otra parte, el diagnóstico del año 2012 señalaba la existencia de una mayor autonomía en los municipios de Jalisco debido a los ingresos propios recaudados. Las cifras actuales del porcentaje de ingresos propios, con respecto a los ingresos totales, permiten definir que los municipios grandes y metropolitanos tienen cifras por encima del promedio, sin embargo, a partir del año 2010 se observa el incremento de la brecha entre estos municipios, siendo los metropolitanos aquellos que tienen mayor autonomía financiera en los últimos años.

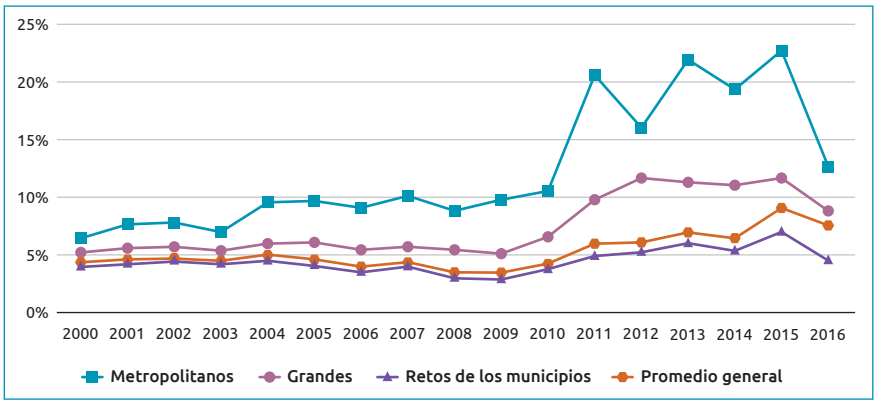


Gráfica 5.4. Porcentaje promedio de la autonomía financiera de los municipios de Jalisco (año base 2013)

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Periodo 2000-2016. Disponible en www.inegi.org.mx.

El impuesto predial se ha convertido en una de las mayores fuentes de ingreso para los gobiernos municipales. A partir del año 2004 se observa un crecimiento importante del porcentaje de recaudación del impuesto

predial con respecto a los ingresos totales en los gobiernos metropolitanos, misma que se incrementa con el tiempo. Por su parte, la recaudación que realizan los municipios grandes se encuentra ligeramente por encima del promedio.



Gráfica 5.5. Promedio del porcentaje del impuesto predial con respecto a los ingresos totales de los municipios de Jalisco (año base 2013)

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Periodo 2000-2016. Disponible en www.inegi.org.mx.

Se observa que los municipios metropolitanos y grandes han tenido un crecimiento en sus ingresos propios a través del impuesto predial; no obstante, la brecha entre los municipios se ha ampliado considerablemente, debido a que entre el año 2000 y 2016 en el resto de los municipios de Jalisco el porcentaje promedio de recaudación del impuesto predial, con respecto al total de sus ingresos, nunca ha rebasado el 7%, incluso en el año 2016 el porcentaje cayó a 4%, siendo ésta la misma cifra observada en el año 2000.

Los principales problemas identificados en esta dimensión son:

1) El acuerdo de coordinación fiscal en el que participa Jalisco está centralizado, 2) el estado de Jalisco no ha reducido su dependencia de participaciones en comparación con otros estados como Aguascalientes, Guanajuato y Nuevo León, 3) alta dependencia a las participaciones y aportaciones de los gobiernos municipales de Jalisco, 4) reducción de la autonomía financiera del gobierno estatal y municipal, 5) Incremento de la desigualdad en términos de recaudación municipal entre los gobiernos metropolitanos y grandes con respecto al resto de los municipios.

Agenda pública

El papel protagónico del Estado central en los asuntos internacionales se agotó a finales del siglo pasado e inicios del presente. Al fenómeno de intensa participación de gobiernos subnacionales en la agenda global derivada de acuerdos signados por el gobierno federal y de acción directa se le ha denominado paradiplomacia (Ponce, 2011). Esto ha implicado, para los gobiernos estatales y municipales, obtener recursos de la cooperación internacional, pero también la necesidad de incluir en la agenda local nuevos temas que sumados a los compromisos nacionales y locales, implica la asignación de recursos presupuestales.

En el año 2011, Jalisco contaba con doce acuerdos de hermanamiento con distintas ciudades del mundo y 29 acuerdos sectoriales internacionales. La estrategia de paradiplomacia se concentró en acuerdos de cooperación en áreas y sectores claves con países líderes en los temas, promoción de sectores económicos locales mediante giras, realización de grandes eventos para la promoción, generación de derrama económica para el estado y aprovechamiento de la cooperación internacional (Lara *et al.,* 2011). El gobierno de Jalisco estableció una estrategia de implementación de los objetivos de desarrollo sostenible para el estado y sus municipios (Gobierno de Jalisco, 2016). Esto implica nuevos temas de la agenda global que se incorporan a la agenda local, mismos que requieren de financiamiento para cumplir con los compromisos adquiridos.

La necesidad de responder a la agenda internacional interactúa cotidianamente con la responsabilidad del gobierno para atender las demandas sociales. Las propuestas o peticiones que realizaron los ciudadanos a los gobiernos municipales se relacionaron con diversos asuntos, entre los más requeridos en el año 2016 se encontraron aquellos relacionados con servicios públicos, desarrollo social y obras públicas. El número de requerimientos que la población emite al gobierno municipal se ha incrementado entre el año 2014 y 2016 en la mayoría de todos los asuntos, particularmente en aquellos relacionados con planeación y evaluación, así como desarrollo social.

Tabla 5.2. Número de propuestas o peticiones de atención recibidas de ciudadanos en los gobiernos municipales

Asunto	2014	2016
Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	22	60
Contraloría	54	96
Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	71	1 654
Transparencia	616	2 107
Tránsito	280	2 207
Desarrollo rural		2 337
Desarrollo económico	882	2 687
Medio ambiente y ecología	38 345	2 846
Protección civil	967	3 155
Desarrollo urbano (incluye rescate de espacios públicos)	963	3 369
Seguridad pública	5 467	5 644
Obras públicas (incluye agua potable, alcantarillado, letrinas, drenaje, electrificación, caminos, urbanización y vivienda)	11 376	7 334
Planeación y evaluación	337	11 226
Desarrollo social	7 104	12 039
Servicios públicos	108 840	20 612

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 y 2017. Disponible en inegi.org.mx.

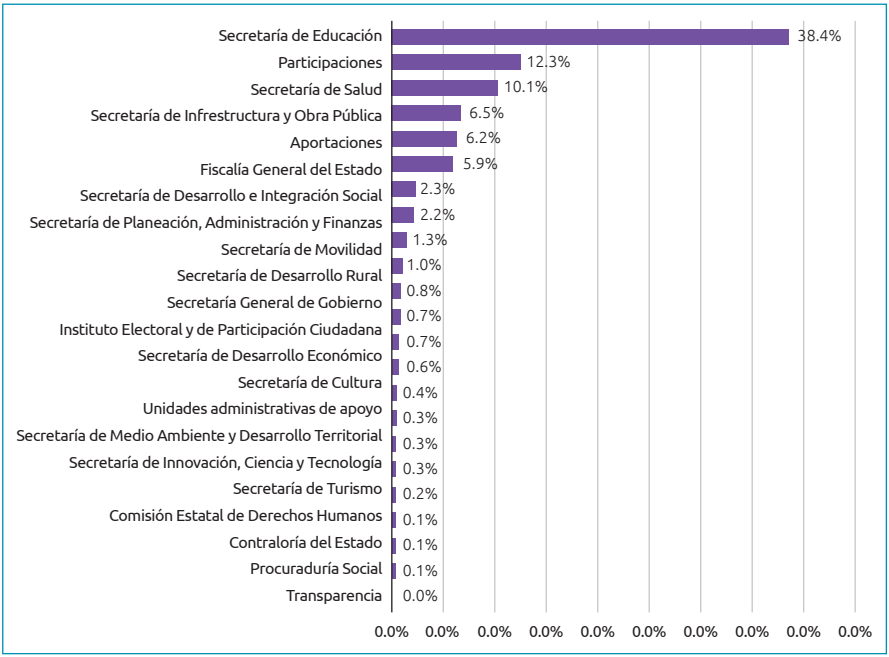
Con la información identificada en la dimensión de la agenda pública, se identifican los siguientes problemas: 1) incorporación de asuntos internacionales a la agenda local que requieren financiamiento, 2) incremento de las demandas sociales que presionan el presupuesto.

Estructura organizacional

Una de las principales recomendaciones del diagnóstico del año 2012 fue la revisión de la estructura organizacional del gobierno del estado de Jalisco. En el año 2013 se realizaron cambios importantes en la materia, lo que implicó la fusión de algunas secretarías y el cambio de nombre de otras.

La recomendación realizada en el ejercicio de diagnóstico previo apuntaba a la necesidad de realizar ajustes a la estructura organizacional con el propósito de generar un impacto positivo en las finanzas públicas estatales; sin embargo, el presupuesto de egresos del año 2014 tuvo un incremento de más de cinco mil millones de pesos a pesar de los cambios organizacionales realizados, entre ellos, la creación de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología.

De manera particular se puede observar que aquellas secretarías que sufrieron cambios fueron las que recibieron un mayor incremento en el presupuesto del año 2014 en comparación con el año anterior. Los cambios organizacionales en materia de seguridad pública y la creación de la Fiscalía General del Estado implicó un incrementó de poco más de $909 millones de pesos; mientras que aquellos relacionados con el desarrollo urbano y la creación de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública significó un incremento de más de $767 millones de pesos entre un año y otro. Sin embargo, hay que señalar que los cambios en la Secretaría de Vialidad y Transportes, así como la Secretaría de Promoción Económica tuvieron una reducción de $479 millones y $232 millones de pesos, respectivamente.



Gráfica 5. 6. Distribución porcentual del presupuesto agregado del gobierno de Jalisco
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Periodo 2000-2016. Disponible en www.inegi.org.mx.

Por otra parte, al considerar el presupuesto que reciben las áreas organizacionales de acuerdo con los asuntos públicos de los que son responsables, se puede observar que entre los año 2001 y 2018 las Secretarías de Educación y Salud son las que han tenido el mayor porcentaje de presupuesto asignado; no obstante, en estos temas existe una influencia muy importante del gobierno federal. Adicionalmente, se observa que se ha destinado un porcentaje importante del presupuesto a las participaciones y aportaciones, mismas que se transfieren a los gobiernos municipales. De esta forma, se observa que el 67% del presupuesto de egresos del estado correspondiente a los años 2001-2018 ha estado destinado a asuntos en los cuales el gobierno estatal no tiene control absoluto.

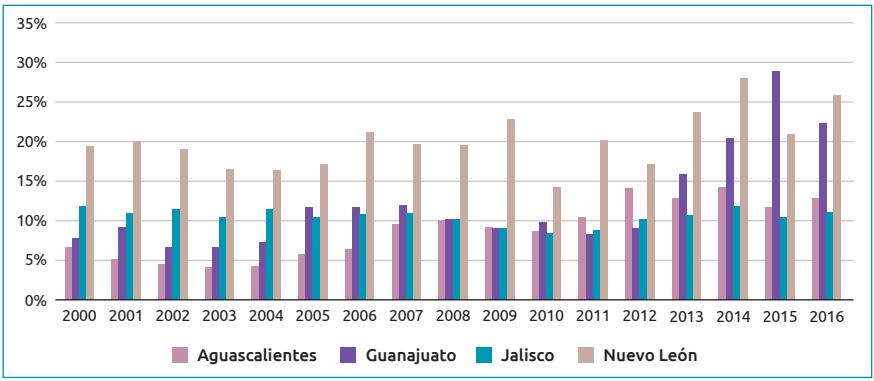
Por otro lado, la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, la Fiscalía General y la Secretaría de Desarrollo e Integración Social son las que han recibido altos porcentajes del presupuesto de egresos entre los años 2001 y 2018, sumando un 14.7%. De esta manera, se reconoce una prioridad por

atender los asuntos de desarrollo urbano, seguridad y desarrollo social en el periodo de estudio.

En general, se reconoce que la estructura organizacional ha sufrido cambios entre los años 2001-2018; sin embargo, éstos no se han reflejado en la distribución del presupuesto entre las secretarías estatales. Esta situación ha significado que en el periodo de análisis se ha destinado sólo el 18.3% para el resto de la estructura organizacional estatal que atiende asuntos como medio ambiente, cultura, desarrollo económico, turismo, entre otros. De tal forma que se considera que la estructura organizacional es disfuncional para atender las distintas responsabilidades del gobierno estatal.

Por otra parte, en el diagnóstico del año 2012 se reconoció la existencia de un alto porcentaje de gasto corriente. La información actualizada permite determinar que durante el periodo 2009-2013 se redujo el costo de operación del estado de Jalisco, mostrando un repunte importante a partir en los años 2014 y 2015, el cual se incrementó por encima del 70% de los egresos de la entidad.

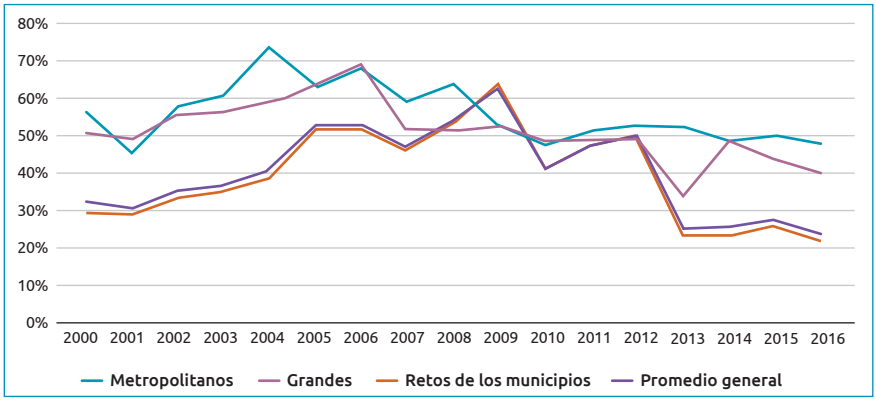
En cuanto a la autonomía para asumir el costo burocrático, los resultados del diagnóstico del año 2012 reconocían que Jalisco mantenía una tendencia constante en términos de autonomía; sin embargo, la actualización de los indicadores permite determinar un rezago importante en materia de autonomía con respecto a Aguascalientes, Guanajuato y Nuevo León, quienes han logrado incrementar de manera significativa este indicador.



Gráfica 5.7. Autonomía para asumir el costo de operación del estado de Jalisco (año base 2013)
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Periodo 2000-2016. Disponible en www.inegi.org.mx. Consultado en junio de 2018.

En el análisis municipal que se realizó en el año 2012, se observó que el costo de operación en los municipios de Jalisco se mantenía en un rango porcentual entre el 50% y 70%, y de manera particular, para los municipios metropolitanos el porcentaje se mantenía en el 60%. Las cifras actuales permiten reconocer que el costo de operación se ha incrementado. En el caso de los municipios metropolitanos se observa que han destinado entre el 70% y 80% de sus egresos a este rubro; mientras que el resto de los municipios alcanza porcentajes entre el 60% y 70% a partir del año 2010.

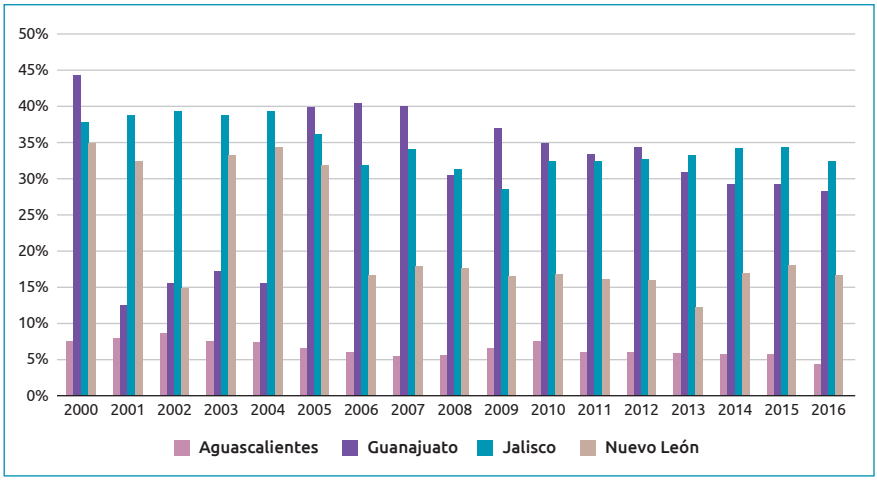
Las cifras relacionadas con los ingresos y los egresos en materia de costo de operación permiten reconocer que existe una disminución de la autonomía para asumir este tipo de egresos, presentando una mayor reducción en el resto de los municipios a partir del año 2008. En el caso de los municipios metropolitanos, se observa que disminuyo a partir del 2008 y se ha mantenido estable a partir del 2010.



Gráfica 5.8. Promedio de la autonomía para asumir el gasto operativo de los municipios de Jalisco (año base 2013)

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Periodo 2000-2016. Disponible en www.inegi.org.mx.

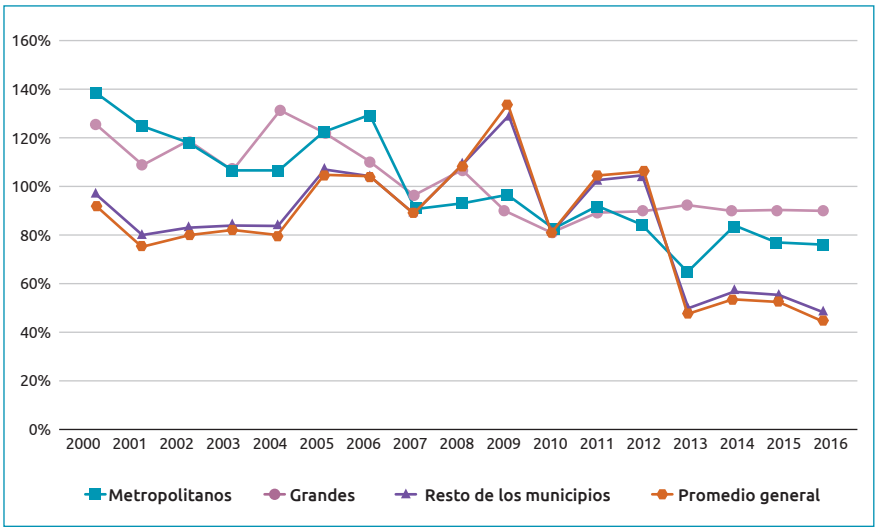
Cuando se realiza el análisis del costo burocrático exclusivamente, se consideran los egresos relacionados con el rubro de servicios personales. En el diagnóstico del año 2012, se mostraba una reducción paulatina del indicador; sin embargo, la actualización de la información muestra un incremento importante del costo burocrático a partir del año 2009, que se ha mantenido en entre el 30% y 35%.



Gráfica 5.9. Costo burocrático del estado de Jalisco (año base 2013)
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Periodo 2000-2016. Disponible en www.inegi.org.mx.

Al considerar la capacidad de cubrir el costo en servicios personal a través de los ingresos propios, se puede observar que Jalisco ha mantenido una tendencia constante, incrementando en algunos años un poco dicha autonomía. En el año 2016, el estado de Jalisco tenía una autonomía para asumir el costo burocrático del 26%, siendo la entidad con el porcentaje más bajo en comparación con Aguascalientes, Guanajuato y Nuevo León, quienes alcanzaron en el mismo año porcentajes de 185%, 54% y 101%, respectivamente.

Cuando se analizan los egresos destinados al pago de servicios personales, se observa una tendencia creciente en la totalidad de los municipios de Jalisco, siendo los municipios metropolitanos y grandes aquellos que alcanzan los porcentajes más altos. No obstante, cuando se analiza la autonomía para asumir el costo burocrático, se advierte una reducción muy importante de la capacidad para enfrentar los egresos en servicios personales a partir de los ingresos propios. De manera particular, se nota que la autonomía en los municipios metropolitanos se ha mantenido estable a partir del año 2011, mientras que en el resto de los municipios ha disminuido considerablemente.



Gráfica 5.10. Promedio de la autonomía para asumir el gasto burocrático en los municipios de Jalisco (año base 2013)

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Periodo 2000-2016. Disponible en www.inegi.org.mx. Consultado en junio de 2018.

En resumen, los resultados de la actualización de los indicadores del diagnóstico arrojaron que a partir del 2014 se incrementó el costo operativo del gobierno del estado, alcanzando el 74% en el año 2016; lo que fue el porcentaje más alto que se ha observado en comparación con Aguascalientes, Guanajuato y Nuevo León. En el caso de los municipios de Jalisco, se reconoce un incremento significativo en el costo operativo de los municipios metropolitanos, el cual pasó de 66% a 75% entre 2000 y 2016.

Por otra parte, en el caso del costo burocrático, se observa una reducción entre el periodo de análisis hasta llegar a 32% en el año 2016; sin embargo, en términos comparativos con Aguascalientes, Guanajuato y Nuevo León se advierte que somos la entidad con mayor costo burocrático. En cuanto a los gobiernos municipales, se observa un incremento en el costo burocrático de entre 12 y 13 puntos porcentuales entre el año 2000-2016, significando adicionalmente una reducción de su autonomía para asumir este tipo de egresos.

Los problemas identificados en esta dimensión fueron los siguientes: 1) la mayoría del presupuesto estatal se destina a asuntos en los cuales el gobierno no tiene capacidad de decisión, 2) altos costos operativos en

el gobierno estatal y municipal, 3) rezago en la autonomía para cubrir el costo burocrático en comparación con otros estados como Aguascalientes, Guanajuato y Nuevo León, 4) incremento del costo burocrático en los gobiernos municipales.

Financiamiento público

La banca de desarrollo ha jugado roles en cada modelo económico del país. Durante diversos momentos del siglo veinte, se crearon 15 bancos de fomento y 30 fideicomisos, para 2008, ya sólo operaban 6 bancos de desarrollo y 5 fideicomisos relevantes (Huidobro, 2012). La transformación de la banca de desarrollo inició en la década de los años ochenta del siglo pasado, el objetivo era abrir el mercado a la banca privada y tener un papel de complementariedad. Entonces, la banca de desarrollo dejó de ser el pilar de financiamiento sólo del sector público y se abrió al crédito de empresas. Este ajuste de la banca de desarrollo se reflejó en una disminución del crédito total colocado entre 1990-2007 (setenta por ciento) y una nueva distribución del mismo ya que en 2007 la banca de fomento ya había otorgado alrededor del 40% del crédito al sector privado y solo 30% al sector público (Morfín, 2009).

Actualmente hay nueve instituciones que conforman la banca de desarrollo[143] y sólo el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C (Banobras) otorga créditos a estados y municipios. El objetivo de dicho banco se amplió a través de una reestructuración, y ahora busca no solo fondear proyectos para el sector público, sino también incorporar a la banca comercial para invertir en proyectos gubernamentales. Específicamente, los objetivos nuevos son: a) contribuir a incrementar la oferta de proyectos de infraestructura debidamente estructurados, que sean viables para la participación del sector privado, b) contribuir a alcanzar la meta de participación privada en proyectos de inversión en infraestructura considerados en los diversos programas gubernamentales, c) fungir como enlace entre las dependencias del gobierno federal, la banca de desarrollo y el sector privado, para el desarrollo de proyectos de inversión (Romero *et al.,* 2018).

[143] La FND, Bansefi, Bancomext, Banobras, Banjercito, Nafin, SHF, FOCIR y FIRA.

Alcanzar estos objetivos implicó para Banobras estrategias nuevas como: colocar bonos entre la banca comercial para inversiones en infraestructura pública, mejorar su programa de crédito a estados y municipios, administrar fideicomisos (metropolitanos, por ejemplo) y la creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)en en el año 2008. Este fondo es clave para grandes inversiones y otorga soporte al Programa Nacional de Infraestructura donde la toma de decisiones es del poder ejecutivo federal. Esto implica que el financiamiento de grandes proyectos de infraestructura estatales y de metrópolis tiene mayor viabilidad en la medida que se incorporen al programa nacional.

La ventanilla donde se pueden presentar proyectos de infraestructura propios para ser financiados son programas orientados a temas relevantes, pero definidos por Banobras como: infraestructura de agua, electrificación, modernización catastral, etc. Con respecto al monto de créditos colocados por el banco en el presente sexenio, sí se observa un incremento, pero acompañado por una mayor cobertura, principalmente a municipios denominados nuevos, ya que nunca habían recibido créditos de la institución. La cobertura a los municipios en todo el presente sexenio alcanzó 1 108 municipios, es decir, alrededor del 45% del total de municipios del país (Romero *et al.,* 2018).

El acceso a la banca de desarrollo, por parte de las entidades federativas y municipios a créditos flexibles, de bajo costo y con libertad para decidir el tipo de infraestructura o proyecto, ubicación y tiempo, no es eficiente, por lo que los gobiernos subnacionales tienen que ajustar sus finanzas y planes a la oferta que Banobras establece. En la dimensión de financiamiento, se identificaron los siguientes problemas: 1) esquemas de financiamiento inflexibles para los gobiernos estatales y municipales, 2) los gobiernos estatales y municipales deben ajustar sus proyectos a los intereses del mercado y no a las necesidades de la población, 3) crédito difuminado en pequeños proyectos de infraestructura.

De manera general, los problemas identificados en las dimensiones de coordinación fiscal, agenda pública, estructura organizacional y financiamiento público apuntan a la identificación de un problema estratégico en el área de administración y gestión pública: la falta de financiamiento para instrumentar las acciones que impulsen el desarrollo del estado de Jalisco.

III. Identificación del problema: insuficiente financiamiento para el desarrollo del estado de Jalisco

Las finanzas públicas son un instrumento del Estado para impulsar el desarrollo. Los gobiernos subnacionales mexicanos (estatal y municipal) realizan dos funciones esenciales para el impulso de la economía y el bienestar colectivo de un territorio específico. La primera es la asignación de bienes y servicios públicos en sus territorios, como, por ejemplo: infraestructura social (escuelas, hospitales) y para la producción (vialidades, presas, carreteras, tren ligero, etc.), educación y salud. La segunda corresponde a la distribución de ingreso, que implica transferir recursos de los grupos sociales de mayores ingresos (vía impuestos) hacia grupos sociales en pobreza (vía subsidios) que se materializa en política social. Los instrumentos de las finanzas públicas son los impuestos, derechos y el gasto, estas variables inhiben o impulsan el crecimiento económico. En México, las entidades federativas trasladaron gran parte de su protestad tributaria hacia el gobierno federal, con el objetivo de evitar distorsiones fiscales, por lo que se diseñó un esquema de transferencias condicionadas y no condicionadas que forman parte de los ingresos estatales y municipales.

En Jalisco, factores estructurales como la presión demográfica, una acelerada expansión urbana en las últimas décadas que demanda grandes proyectos de infraestructura y dotación de bienes y servicios públicos, así como un modelo de desarrollo nacional que mantiene en la pobreza a casi la mitad de los jaliscienses y amplía las desigualdades regionales, presenta retos al gobierno estatal en términos de los recursos que se necesitan para financiar el desarrollo. En suma, el principal problema de las finanzas públicas y gestión gubernamental en Jalisco es el insuficiente financiamiento para el desarrollo.

Los ingresos del gobierno de Jalisco están por arriba de los cien mil millones de pesos anuales, y no existen grados de libertad para ampliarlos ya que dependen en gran parte del sistema de transferencias federales. Además, si bien los ingresos del estado han tenido una tendencia creciente manteniendo una tasa de crecimiento promedio anual de 4% entre los

años 2000-2017; ésta es menor a la registrada en el diagnóstico 2012 que abarca el periodo 2000-2009, en la que dicha tasa fue de 7.7%.

Por el lado del gasto, se observa una tendencia que señala que el costo de operación del gobierno está por arriba del 70% de los egresos totales de la entidad. En tanto, los gastos de inversión social y productiva ascienden apenas a 5%. Es decir, en un sexenio el gobierno podría disponer de 30 mil millones de pesos, en tanto que sólo la demanda de infraestructura de la AMG se calcula que esté en alrededor de 50 mil millones de pesos. Además, existe la necesidad de ampliación de la cobertura de servicios educativos y de salud y de mantener una política social compensatoria.

IV. Efectos del insuficiente financiamiento para el desarrollo

La falta de financiamiento público tiene consecuencias sobre diversos asuntos que afectan directamente el desarrollo del estado de Jalisco. Los efectos identificados en este ejercicio se relacionan con: la capacidad de inversión, prestación de servicios públicos, deuda pública, desarrollo regional, pensiones, autonomía para tomar decisiones, desigualdad y baja competitividad; mismos que se desarrollan a continuación.

Capacidad de inversión

El bajo nivel de inversión de los gobiernos de Jalisco y de los municipales es uno de los efectos que más afectan de manera negativa la capacidad de influir en el crecimiento económico de sus territorios, ya que las decisiones cruciales sobre proyectos e infraestructura no están en sus manos.

El diagnóstico del año 2012 señaló que Jalisco tenía los niveles más bajos de inversión en comparación con Aguascalientes, Guanajuato y Nuevo León. Esta situación se mantuvo hasta el año 2014, en el cual Nuevo León se convierte en la entidad con menor capacidad de inversión. No obstante, se observa que los porcentajes del estado de Jalisco son muy bajos, y a partir del año 2010 no alcanzan el 5%.

Servicios públicos

La provisión de servicios públicos es una de las responsabilidades gubernamentales cuyo financiamiento influye en gran medida sobre el desarrollo de la entidad. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ha dado a conocer la satisfacción y calificación que los ciudadanos otorgan a los servicios de agua potable, alumbrado público, parques y jardines públicos, recolección de basura, policía, calles y avenidas, así como autopistas y carreteras sin cuota.

En términos de satisfacción con los servicios públicos, se reconoce un incremento en el porcentaje de población satisfecha con el servicio de agua potable, así como calles y avenidas. En el caso opuesto, se observa que entre el año 2013 y 2017 se redujo el porcentaje de población satisfecho con los servicios de alumbrado público, recolección de basura, policía, autopistas y carreteras.

Tabla 5.3. Porcentaje de la población de 18 años y más que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes y más en el estado de Jalisco, satisfecha con los servicios públicos básicos

Servicios públicos básicos	Jalisco		
	2013	2015	2017
Agua potable	60.6%	63.9%	68.2%
Alumbrado público	40.5%	33.1%	38.9%
Parques y jardines públicos	39.6%	40.0%	40.0%
Recolección de basura	72.6%	64.2%	72.1%
Policía	28.8%	26.7%	24.5%
Calles y avenidas	21.2%	21.2%	25.2%
Autopistas y carreteras	55.1%	36.9%	32.6%

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental para los años 2013, 2015 y 2017. Disponible en www.inegi.org.mx.

De manera particular, al comparar la calificación que los ciudadanos mayores de edad proporcionan al servicio de agua potable, se reconoce que ha tenido un ligero incremento en su calificación al pasar de 7.3 a 7.6

entre 2013 y 2017; sin embargo, se ha rezagado a través del tiempo y se posiciona en el tercer lugar en comparación con Aguascalientes, Guanajuato y Nuevo León.

En materia de alumbrado público, Jalisco muestra una disminución en la calificación que los ciudadanos le proporcionan a este servicio público, al pasar de 6.2 a 6.0 entre 2013 y 2017. Adicionalmente, se observa que es la entidad federativa con la calificación más baja en el año 2017 debido al incremento en la calificación proporcionada a otros estados como Nuevo León. En cuanto al servicio de parques y jardines públicos, se observa que la calificación se ha mantenido estable, pero es la calificación más baja en comparación con Aguascalientes, Guanajuato y Nuevo León.

En términos generales, la policía ha sido el servicio público con la calificación más baja entre las entidades seleccionadas. En el caso de Jalisco, se redujo la calificación entre los años 2013 y 2017, al pasar de 5.0 a 5.2, situación que es similar a la presentada en el caso del servicio de calles y avenidas. En ambos casos, Jalisco mantiene la menor calificación en el año 2017 en comparación con Aguascalientes, Guanajuato y Nuevo León.

El servicio de recolección de basura cuenta con las mejores calificaciones; sin embargo, en el caso de Jalisco esta cifra se redujo de 8.0 a 7.8 entre los años 2013 y 2017 y es la entidad con la calificación más baja. En el caso contrario, el servicio de carreteras y caminos sin cuota fue el que tuvo la mayor reducción en su calificación al pasar de 7.3 en el año 2013 a 6.2 en 2017.

Como se ha observado, la calificación que los ciudadanos mayores de edad proporcionan a los servicios públicos de Jalisco ha tenido una reducción importante entre los años 2013 y 2017, considerando adicionalmente que la entidad se ha rezagado en este tema en comparación con otras entidades federativas.

Deuda pública

El diagnóstico del año 2012 reflejaba un incremento importante de la deuda pública estatal. Esta tendencia se ha mantenido, lo que ha significado un incremento de la deuda pública directa, que en el año 2016 alcanzó más de 17 mil millones de pesos; sin embargo, el peso del servicio de la deuda se ha mantenido sin superar el 5%.

Tabla 5.4. Deuda directa del gobierno del estado de Jalisco			
Año	Banca comercial	Banca de desarrollo	Total deuda directa
2003	1 623 930 080	1 044 680 285	2 668 610 365
2004	1 613 499 414	980 738 784	2 594 238 198
2005	2 511 330 986	1 350 067 385	3 861 398 371
2006	2 503 467 959	1 909 106 725	4 412 574 684
2007	2 301 373 280	2 098 850 441	4 400 223 721
2008	2 230 510 470	4 065 773 149	6 296 283 619
2009	6 334 873 082	6 338 114 463	12 672 987 545
2010	7 280 231 877	6 646 466 839	13 926 698 716
2011	7 493 627 697	6 868 929,939	14 362 557 636
2012	7 122 363 046	7 047 244 992	14 169 608 038
2013	8 225 241 456	8 566 792 914	16 792 034 370
2014	7 808 135 929	8 435 137 277	16 243 273 206
2015	8 029 087 512	7 894 763 557	15 923 851 069
2016	10 489 223 969	7 248 059 370	17 737 283 339

Fuente: Elaboración propia con información de la SEPAF del estado de Jalisco Informes de deuda pública. Periodo 2003-2016. Nota: los saldos son al 31 de diciembre de cada año.

Por su parte, el nivel de apalancamiento observado en el año 2012 mostraba un crecimiento que podía ser explicado en su momento por la inversión realizada en el proyecto de los juegos panamericanos. Con los datos actualizados al año 2016, se reconoce una reducción en el nivel de apalancamiento que no ha rebasado el 19% en el año 2011.

Tabla 5.5. Nivel de apalancamiento del estado de Jalisco			
Año	Deuda directa	Ingresos totales	Nivel de apalancamiento
2003	$2 668 610 365	$34 555 354 031	7.70%
2004	$2 594 238 198	$38 136 355 631	6.80%
2005	$3 861 398 371	$44 201 308 898	8.70%

Tabla 5.5. Nivel de apalancamiento del estado de Jalisco			
Año	Deuda directa	Ingresos totales	Nivel de apalancamiento
2006	$4 412 574 684	$50 960 153 065	8.70%
2007	$4 400 223 721	$54 412 623 184	8.10%
2008	$6 296 283 619	$64 754 488 593	9.70%
2009	$12 672 987 545	$74 232 302 783	17.10%
2010	$13 926 698 716	$73 161 157 495	19.04%
2011	$14 362 557 636	$78 279 855 165	18.30%
2012	$14 169 608 038	$82 381 269 116	17.20%
2013	$16 792 034 370	$89 751 186 159	18.70%
2014	$16 243 273 206	$90 391 564 937	18.00%
2015	$15 923 851 069	$96 809 252 327	16.40%
2016	$17 737 283 339	$103 116 208 092	17.20%

Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2016. Disponible en www.inegi.org.mx y la SEPAF del estado de Jalisco. Informes de deuda pública. Periodo 2003-2016. Disponibles en www.jalisco.gob.mx.

Desarrollo regional

Desde que el gobierno del estado de Jalisco tomó el mando del desarrollo regional se han realizado tres procesos de regionalización (1984, 1997 y 2014). Estas acciones han derivado en una concentración importante del desarrollo de la región centro como consecuencia de la falta de recursos financieros y la ausencia de una gestión de los mismos en el resto de las regiones de la entidad, generando que la población de estos territorios no posea las mismas oportunidades de desarrollo que aquellas que habitan el área metropolitana de Guadalajara.

El estado de Jalisco actualmente está dividido en 12 regiones político administrativas. Los recursos directos para el desarrollo regional de la entidad se otorgan a través del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (FONDEREG). Entre el año 2013 y 2018, el gobierno del estado de Jalisco otorgó $1,433 millones de pesos que junto con los $889

millones de pesos que aportaron los gobiernos municipales, permitieron alcanzar un presupuesto total de $2,323 millones de pesos, los cuales se destinaron a la creación de 804 obras de infraestructura en las distintas regionales de Jalisco.

Tabla 5.6. Aportaciones estatal y municipal al FONDEREG

Año	Aportación estatal	Aportación municipal	FONDEREG
2013	$138 591 349.34	$239 997 637.00	$378 588 986.34
2014	$136 312 092.05	$238 749 999.96	$375 062 092.02
2015	$134 962 091.99	$236 099 999.96	$371 062 091.95
2016	$135 993 575.16	$238 333 333.33	$374 326 908.49
2017	$171 666 666.82	$240 000 000.00	$411 666 666.83
2018	$172 243 569.82	$240 000 000.98	$412 243 570.80

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas.

Los recursos del FONDEREG son importantes para generar infraestructura regional; sin embargo, son insuficientes y se han reducido con respecto al presupuesto total. En los años 2013 y 2014, el FONDEREG representó el 0.15% del presupuesto total, cifra que se redujo a 0.14% en 2015 y 0.13% en el año 2016, denotando una baja prioridad al desarrollo regional de la entidad.

Las necesidades en materia de infraestructura en las regiones de Jalisco requieren de mayores recursos económicos. De acuerdo con el Banco de Proyectos de la SEPAF (2018), en las regiones de la entidad se requieren 765 proyectos que están registrados en este sistema, los cuales implican una inversión de $2,543 millones de pesos.

Pensiones

En el ejercicio del diagnóstico del año 2012, se identificó un efecto en el presupuesto de egresos ante el incremento del pago de pensiones a los funcionarios públicos. Actualmente, se observa que a partir del año 2012

existe un incremento considerable en los egresos relacionados con la seguridad social, que incluye prestaciones en materia de vivienda, seguros y ahorro para el retiro. De manera particular, en el caso del estado de Jalisco ha sido la segunda entidad con mayores egresos destinados al pago de seguridad social, cifra que en el año 2014 ha significado el 11% de los servicios personales y 4% del presupuesto total.

En el caso de los municipios de Jalisco, particularmente de los metropolitanos y grandes, se reconoce que han tenido un incremento en el porcentaje de sus egresos de servicios personales que se destinan al pago de seguridad social. Guadalajara y Tlajomulco son los municipios que designan el 16% al pago de este rubro, mientras que Tonalá ha mantenido una reducción de este porcentaje entre 2000 y 2016. Por su parte, Zapotlán el Grande, Lagos de Moreno y Puerto Vallarta asignan el 14% de su presupuesto de servicios personales a la seguridad social de sus empleados.

Por otra parte, entre el año 2011 y 2017 se han contratado 29,550 funcionarios públicos en el gobierno del estado de Jalisco. La mayoría de los trabajadores tienen 50 o más años; mientras que los funcionarios más jóvenes solo representan el 5% de la plantilla laboral. Esta situación posee fuertes implicaciones para el futuro de las finanzas públicas estatales y municipales.

Tabla 5.7. Número de funcionarios públicos según rango de edad del estado de Jalisco

Rango de edad	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
De 18 a 24 años	2 516	2 593	1 219	6 677	6 985	7 440	7 580
De 25 a 29 años	10 994	11 255	5 989	14 854	16 065	15 805	15 412
De 30 a 34 años	15 709	16 516	9 472	19 698	20 976	20 446	19 989
De 35 a 39 años	20 543	18 439	11 103	24 084	23 105	22 641	22 706
De 40 a 44 años	18 593	18 213	10 976	22 564	23 358	23 033	23 004
De 45 a 49 años	16 905	20 434	10 484	25 758	22 294	21 569	21 133
De 50 años o más	34 532	31 377	19 145	36 203	42 826	39 430	39 518
Total	119 792	118 827	68 388	149 838	155 609	150 364	149 342

Fuente: INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales para el periodo 2011-2017. Disponible en www.inegi.org.mx.

En Jalisco, el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco (IPEJAL) es el responsable de la seguridad social de los funcionarios públicos del estado de Jalisco y sus municipios. De acuerdo con la información de esta institución, en el año 2017 se contaba con una afiliación de 121 399 funcionarios públicos, así como 31 764 pensionados.

Tabla 5.8. Funcionarios públicos afiliados y pensionados: IPEJAL

Año	Número de afiliados	Tasa de crecimiento	Pensionados	Tasa de crecimiento
2005	103 807		9 723	
2006	106 800	2.88%	10 651	9.54%
2007	108 359	1.46%	11 608	8.99%
2008	112 282	3.62%	12 752	9.86%
2009	115 593	2.95%	14 250	11.75%
2010	116 425	0.72%	16 088	12.90%
2011	119 418	2.57%	17 706	10.06%
2012	119 401	-0.01%	19 290	8.95%
2013	118 887	-0.43%	21 343	10.64%
2014	120 365	1.24%	23 680	10.95%
2015	119 674	-0.57%	26 532	12.04%
2016	120 770	0.92%	29 267	10.31%
2017	121 399	0.52%	31 764	8.53%

Fuente: Elaboración propia con base en información del IPEJAL, disponible en https://pensiones.jalisco.gob.mx/Principal/Home.

Al considerar el origen de los funcionarios públicos afiliados al IPEJAL, se identifica que el 20 % laboran en los organismos públicos descentralizados. También se reconoce que los trabajadores del estado que realizan funciones en el magisterio, representan el 26% de los afiliados al instituto; porcentaje similar al que presentan aquellos que trabajan en los gobiernos municipales de Jalisco.

En el año 2015, se entregó el mayor número de nuevas pensiones, alcanzando la cifra de 3,408, y a partir de ese año han reducido a 3,360 y 3,227 en los años 2016 y 2017, respectivamente.

La incorporación de nuevos trabajadores a las labores del gobierno del estado de Jalisco y sus gobiernos municipales ha tenido implicaciones importantes relacionadas con las aportaciones que se deben realizar en materia de seguridad social. Adicionalmente, los cambios generacionales generarán presiones sobre el sistema de pensiones, propiciando un escenario complicado en el futuro sobre el presupuesto de egresos estatal y municipal.

Autonomía para la toma de decisiones

La baja capacidad de inversión, la insuficiencia de recursos de la banca de desarrollo y contar con pocos instrumentos para captación de ingresos propios, especialmente de impuestos, generan baja autonomía para tomar decisiones en la medida que no es posible tener una influencia directa sobre proyectos e infraestructuras claves para impulsar el desarrollo económico del estado por parte del gobierno estatal y sus municipios.

Además, la composición del gasto por secretarías nos muestra que la mayor proporción del gasto se concentra en educación y salud, dos servicios colectivos claves para la calidad de vida de los habitantes de Jalisco; sin embargo, si bien se descentralizan los recursos (nómina, principalmente), las decisiones fundamentales (modelo pedagógico, política salarial, estrategias de salud, grados de cobertura, por ejemplo), se llevan a cabo en el ámbito federal.

La falta de libertades en la toma de decisiones se observa claramente en la capacidad del gobierno estatal y municipal de influir en la dinámica de las grandes ciudades, por ejemplo, en la AMG las demandas más relevantes rebasan el esquema actual de financiamiento y son las referentes a la infraestructura urbana, las vialidades, transportes, obras de saneamiento, entre otras. Al considerar la cartera de proyectos que se presentó por parte del gobierno del estado anterior para el AMG, se puede observar que el monto total aproximado de inversión requerida para estos proyectos asciende a más de cincuenta mil millones de pesos, cifra que se encuentra fuera del alcance de las finanzas de los gobiernos que encabezan la metrópoli y aun del gobierno estatal.

Por esta razón, el diseño de las metrópolis de Jalisco queda en manos del gobierno federal y de inversionistas inmobiliarios, lo que contradice los principios básicos de la teoría del federalismo fiscal que establece que los bienes y servicios públicos locales deben ser ofrecidos por los gobiernos locales, ya que detectan mejor las preferencias de los agentes económicos, generando eficiencia en la asignación.

Competitividad

De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Jalisco ha mejorado una posición en el ranking del índice de competitividad entre el año 2012 y 2014; sin embargo, al observar el lugar obtenido en el año 2010, se considera que la entidad ha perdido competitividad. Bajo esta situación se observa que Jalisco es menos competitivo que Aguascalientes y Nuevo León, respectivamente.

Tabla 5.9. Posición en el índice de competitividad estatal

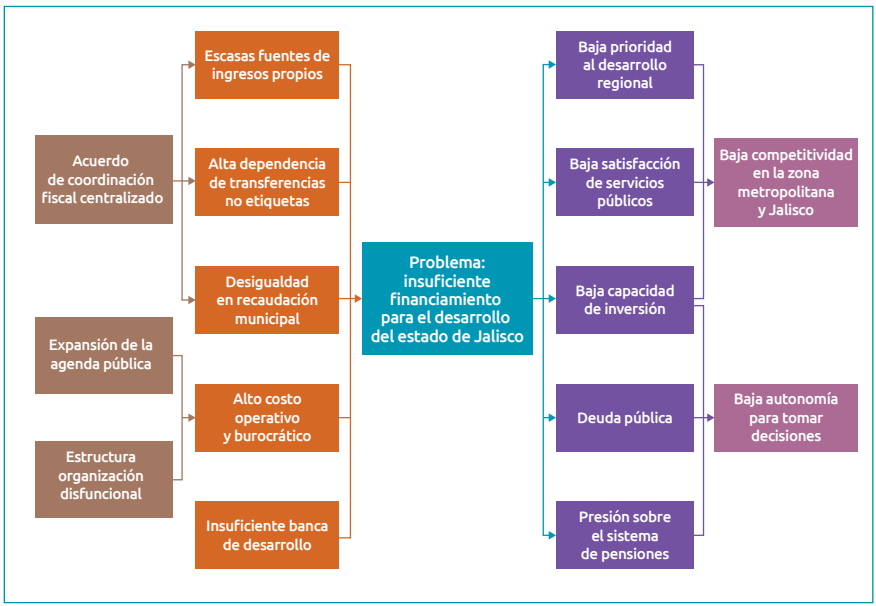
Entidad federativa	2009	2010	2011	2012	2014	2016
Aguascalientes	3	3	4	3	2	4
Guanajuato	16	16	16	15	18	15
Jalisco	9	7	8	9	8	6
Nuevo León	2	2	2	4	3	3

Fuente: IIEG (Instituto de Información Estadística y Geográfica) con base en información del Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO). Disponible en http://www.iieg.gob.mx; así como IMCO (2016) Índice de competitividad estatal 2016. Disponible en http://imco.org.mx/indices

Por su parte, el IMCO (2016) reportó que la ciudad de Guadalajara se mantenía en la posición número 12 del índice de competitividad urbana entre 2012 y 2014; mientras que Puerto Vallarta conservaba el lugar número 25 en el mismo periodo. No obstante, al considerar las ciudades de acuerdo con su tamaño, Guadalajara cuenta con menor competitividad que Puebla-Tlaxcala, Aguascalientes, Monterrey, Querétaro, San Luis Potosí-Soledad y el Valle de México.

V. Relaciones causales identificadas

A través de los resultados presentados en este trabajo es posible visualizar el problema estratégico, así como sus causas y consecuencias, como se muestra a continuación.



Gráfica 5.11. Relaciones causales identificadas en el área de administración y gestión pública
Fuente: Elaboración propia.

Propuestas de intervención

Propuesta 1. Innovación organizacional del gobierno de Jalisco y de los municipios metropolitanos para la construcción de capacidades gubernamentales.

- **Objetivo general**: Lograr la eficiencia presupuestal y organizacional del gobierno estatal, así como de los gobiernos municipales metropolitanos para fortalecer las capacidades gubernamentales y la inversión pública.

- **Actores involucrados**: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF), Oficiales Mayores de Gobiernos Municipales Metropolitanos, Investigadores expertos en el tema.
- **Acciones estratégicas**: La intervención consiste en tres acciones estratégicas:
  1. Diagnóstico de la estructura organizacional, funcional y relacional de los gobiernos estatales y municipales metropolitanos. En el caso del gobierno estatal, con énfasis en las secretarías de salud y educación, así como de aquellas secretarías que generan la pulverización del presupuesto y que serían objeto de fusión. Realizar reingeniería en municipios metropolitanos. En esta acción se definirán los objetivos del cambio organizacional para la innovación y construcción de capacidades.
  2. Definición de escenarios de cambio. En esta labor se definen dos o máximo tres escenarios de cambio posibles donde se visualizan los efectos de la transformación organizacional, sus motores de cambio y los obstáculos.
  3. Definición de proyectos claves para el cambio organizacional en el gobierno estatal y metropolitanos.
  4. Instrumentación del servicio civil de carrera en Jalisco.
  5. Implementación de los cambios organizacionales.
- **Proceso de implementación**: Las primeras tres acciones se podrían realizar en el corto plazo (2018-2021), específicamente en tres años. La cuarta acción, que consiste en el servicio civil de carrera se llevaría a cabo en el mediano plazo (2018-2024). Por último, la instrumentación de los cambios organizacionales se puede consolidar en el largo plazo (2018-2030).
- **Impactos esperados**: Reducir el costo operativo del gobierno del estado y municipios metropolitanos, para liberar recursos que puedan redirigirse a inversión pública que contribuya a generar los bienes y servicios públicos locales necesarios para el desarrollo. Adicionalmente se espera construir capacidades gubernamentales en los gobiernos estatales y municipales, para que operen con mayor eficiencia y generen mayor incidencia en la calidad de vida de los habitantes de Jalisco.
- **Recomendaciones generales**: La revisión de la estructura organizacional de los gobiernos estatales y municipales mejoraría el funcionamien-

to y capacidad gubernamental en la entidad. Además, se recomienda profundizar en el sistema de monitoreo y evaluación (MIDE y EVALUA) de todos los programas que instrumenta el gobierno del estado, para que permanezcan los que realmente tienen impacto en los problemas públicos atendidos. Está acción, sin duda, reduciría el gasto ineficiente.

Propuesta 2. Construir una agenda pública focal para Jalisco

- **Objetivo general:** Definir los temas públicos estratégicos que serán objeto de intervención por parte de los gobiernos del estado y los municipios en el largo plazo.
- **Actores involucrados**: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF), organismos de los sectores productivos y sociales, así como investigadores expertos en el tema.
- **Acciones estratégicas:** Esta propuesta consta de tres acciones:
  1. Sistematización de las agendas de las distintas organizaciones gubernamentales y de los sectores de Jalisco.
  2. Construcción de un diálogo participativo gobiernos-sociedad para la construcción de una agenda pública que identifique máximo tres objetivos para el desarrollo de Jalisco en las próximas tres décadas.
  3. Definir el plan estatal de desarrollo 2018-2024 a partir de la agenda y los respectivos planes de desarrollo de los gobiernos metropolitanos.
  4. Definir el andamiaje de gobernabilidad, institucional y financiero para que los objetivos sean factibles en el largo plazo.
- **Proceso de implementación:** Las tres primeras acciones se deben realizar en los primeros seis meses, es decir, en el corto plazo (2018-2021) la cuarta acción se debe instrumentar en el mediano plazo (2018-2024).
- **Impactos esperados:** Menor pulverización del presupuesto y mayor impacto de los gobiernos estatales y municipales en los objetivos de desarrollo de largo plazo.
- **Recomendaciones generales:** Abandonar la visión de planeación holística que intenta atender todos los problemas sociales y atender una planeación focal que permite concentrarse en dos o tres problemas claves para la entidad.

Propuesta 3. Impulsar una agenda legislativa sobre la reforma al sistema fiscal mexicano.

- **Objetivo general:** Impulsar el diseño de un sistema fiscal en México que fortalezca las finanzas de los gobiernos sub nacionales y con corresponsabilidad fiscal para los tres órdenes de gobierno.
- **Actores involucrados**: Congreso estatal, diputados federales y senadores, gobernador.
- Acciones estratégicas:
  1. Construir una propuesta de reforma de sistema fiscal mexicano y gestionarla en el Senado.
  2. Redefinir los instrumentos de ingresos propios (impuestos) sustentado en la agenda de desarrollo de largo plazo y en un nuevo marco fiscal.
- **Proceso de implementación:** La primera acción se puede realizar en el corto plazo (2018-2021) y la segunda en el mediano y largo plazo.
- **Impactos esperados:** Mayores recursos propios de los gobiernos estatales y municipales para financiar el desarrollo de Jalisco.
- **Recomendaciones generales:** Es importante que la propuesta tenga el respaldo de la mayoría de actores políticos de Jalisco.

VI. Conclusión

El problema principal de gestión y administración pública en Jalisco es el insuficiente financiamiento para impulsar el desarrollo. Dicha dificultad es causa primordial de un acuerdo fiscal centralizado en ingresos y descentralizado en gasto, lo que genera una alta dependencia de las transferencias condicionadas y no condicionadas. La descentralización del gasto sin responsabilidad fiscal genera que la tasa de gasto sea mayor a la de ingreso, déficit que se cubre con deuda pública que no es productiva. Además, se presenta alto costo burocrático y pereza en la captación de ingresos propios. En los gobiernos municipales se identifican los mismos fenómenos, exceptuando el tema de la recaudación propia (predial) donde los municipios metropolitanos muestran un mejor comportamiento que los urbanos y rurales. Otras tres causas del insuficiente financiamiento para el desarrollo, son la expansión de la agenda pública sin control, que se ve reflejada

en pulverización presupuestal, una estructura organizacional disfuncional y una banca de desarrollo con restricciones.

Los efectos del problema se reflejan en baja capacidad de inversión, baja satisfacción de los ciudadanos de los servicios públicos, escaza prioridad al desarrollo regional y pérdida de competitividad de la AMG y de toda la entidad. A nivel interno de las administraciones estatal y municipales, se recurre a deuda pública improductiva y existen presiones sobre el sistema de pensiones. En suma, la característica principal de este problema es que no permite que los gobiernos estatales y municipales del estado, tengan bajo su control la toma de decisiones sobre los principales proyectos de inversión que definen el rumbo del desarrollo de Jalisco.

Bibliografía

Banobras (2018). *Montos y número de créditos otorgados por Banobras para contribuir Nacional de Obras y Servicios Públicos*. Recuperado de https://transparencia.banobras.gob.mx/montos-y-numero-gem-junio-2018/

CNBV (2017). *Banca de Desarrollo y Agenda. Comisión Nacional de Banca y Valores*. Recuperado de https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/banca-dedesarrollo-bd

CORDERO, A., y Luis, J. (2014). Interdependencia compleja: cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales. *Revista de El Colegio de San Luis, 4*(7), 256-273.

DE LA CRUZ GALLEGOS, J. L. y Veintimilla Brando, D. N. (2013). *Banca de desarrollo y crecimiento económico en México, la necesidad de una nueva estrategia*. Fundación Friedrich Ebert en México.

Gobierno del Estado de Jalisco (2016). *Estrategia de implementación de los objetivos de desarrollo sostenible para el estado de Jalisco y sus municipios*. Jalisco, México: Gobierno del Estado de Jalisco.

H. Congreso del Estado de Guanajuato (2016). *Ley de ingresos para el estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal 2017*. Recuperado de www.finanzas.guanajuato.gob.mx

H. Congreso del Estado de Nuevo León (2016). *Ley de ingresos para el estado de Nuevo León, para el año 2017*. Recuperado de www.hcnl.gob.mx

HUIDOBRO, A. (2012). Diferencia entre la banca comercial y la banca de desarrollo mexicana en el financiamiento bancario a empresas. *Gestión y Política Pública, XXI*(2), 515-564.

IIEG (2016). *Índice de competitividad estatal.* Recuperado de www.iieg.gob.mx

IMCO (2016). *Índice de Competitividad Estatal 2016.* Instituto Mexicano de Competitividad. Recuperado de http://imco.org.mx/indices/

INEGI (2015). *Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales 2015.* Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngmd/2015/

INEGI (2016). *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales para el periodo 2000-2016*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/economicas/finanzas/

INEGI (2017a). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales para el periodo 2011-2017. Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2017/

INEGI (2017b). *Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales 2015.* Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/

INEGI (2017c). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2013, 2015 y 2017*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/

IPEJAL (2013-2018). *Informe General de Actividades IPEJAL, periodo 2013- 2018*. Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco. Recuperado de https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/transparencia/informacion-fundamental/7578

IPEJAL (2017). *Pensionados. Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco*. Recuperado de https://pensiones.jalisco.gob.mx/Principal/Nomina/Pensionados

LARA, R. *ET AL.* (2011). Veinte años de proyección internacional en Jalisco. *Trabajo de investigación en paradiplomacia, 1.*

Ley de ingresos del estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2017 (2016). *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes.* Recuperado de www.ieeags.org.mx

Ley de ingresos del estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2017 (2016). *Periódico Oficial del Estado de Jalisco.* Recuperado de https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/12-22-16-ii_1.pdf

MORFÍN, A. (2009). *Banca de desarrollo y el apoyo al acceso*. México: CEPAL.

PACHECO, R. F., Morales, G. A., Bastidas, C. E., y Ruelas, J. (2011). Veinte años de proyección internacional en Jalisco. *Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales.* En Esther Adelaida Ponce Adame. *10 Concepto y alcance de la cooperación descentralizada*, 134.

Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2000-2014). *Presupuestos de egresos, volumen III para el periodo 2001-2015. Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. Recuperado de https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/peri%C3%B3dicos/presupuesto-de-egresos

Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2015-2017). *Presupuestos de egresos, volumen II para el periodo 2016-2018. Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. Recuperado de https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/peri%C3%B3dicos/presupuesto-de-egresos

PONCE, E. A. (2011). Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *Revista Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1, 10-43.

PORTO, A., Pineda Mannheim, C., y Eguino, H. (2018). *Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina: panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú*. Inter-American Development Bank.

ROMERO, J. A. *ET AL.* (2018). *Evaluación del Banco Nacional de Obras y Servicios Público S.NC. para el ejercicio de 2017 conforme a lo establecido en la Ley de Instituciones de Crédito artículo 55 bis 2.* México: El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos.

Sepaf (2003-2016). *Informes de deuda p*ública, periodo 2003-20016. Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Recuperado de https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/rendicion_de_cuentas/deuda-p%C3%BAblica

Sepaf (2016). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-20130. Secretaría de Planificación, Administración y Finanzas.* Recuperado de https://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/planeacion/ped-2013-2033

Sepaf (2018a). *Banco de Proyectos del estado de Jalisco. Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas.* Recuperado de https://seplan.app.jalisco.gob.mx/proyecta/

Sepaf (2018b). *Gasto total de inversión en FONDEREG (2013-2018). Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas.* Recuperado de http://seplan.app.jalisco.gob.mx/fondereg/panel/index?region=&municipio=&anio=&ordenamiento=total

Política y gobierno

Héctor Raúl Solís Gadea

Introducción

Este trabajo analiza algunas de las implicaciones del cambio político en Jalisco durante los últimos seis años. Lo hace, sin embargo, teniendo en mente una perspectiva temporal de mayor alcance porque las consecuencias del resultado electoral del 1 de julio de 2018 conllevan la finalización de un ciclo político más amplio y el comienzo de otro. El periodo histórico que ha terminado se gestó desde antes de la elección de gobernador en 1995. Y el que ahora comienza abre un horizonte de transformaciones, riesgos y oportunidades, que será de largo aliento.

Aquí se intenta valorar en qué medida la forma de ejercicio de la política y el modo de gobierno actualmente prevalecientes en Jalisco pueden favorecer que la sociedad aproveche sus oportunidades de manera democrática y dé un tratamiento óptimo a sus problemas.

Un supuesto conceptual de este trabajo es que en el sistema político se configuran las condiciones de autoridad –correlaciones de fuerzas favorables, aplicación de políticas públicas eficaces y control adecuado de los procesos políticos– que permiten el logro de metas sociales y la realización de propósitos de valor público. Para ser eficaz, el sistema político y de gobierno requiere dotarse de una base lo más amplia posible de apoyo social y legitimidad política, que le permita contar con la autoridad suficiente para representar los intereses de la mayor cantidad posible de ciudadanos y procurar su satisfacción.

Si el sistema político y de gobierno no funciona correctamente, y presenta insuficiencias o complicaciones, la sociedad en su conjunto no logra sus metas: ni aprovecha sus oportunidades y tampoco resuelve sus problemas y conflictos.

Por ello, identificar los problemas centrales de la política y el gobierno –así como las principales causas y determinaciones de tales problemas– resulta esencial para propiciar que la sociedad gane control sobre los factores de los que depende su porvenir. En el mismo sentido, es clave diseñar cursos de acción, o por lo menos orientaciones claras de decisión y acción política, para comenzar a resolver los problemas y obstáculos que inhiben el correcto desempeño del gobierno y la política jalisciense. Apuntar algunas ideas en esta dirección es el propósito del presente trabajo.

2018: El fin de un ciclo político

El 1 de julio de 2018, los ciudadanos pusieron fin a un ciclo político en Jalisco: el periodo que se inició con el triunfo de Acción Nacional en las elecciones del 12 de febrero de 1995, y que se prolongó con el regreso del PRI a la presidencia municipal de Guadalajara en 2009 y a la gubernatura del estado en 2012. Durante 23 años, el PAN y el PRI se repartieron la mayoría de cargos de elección popular y, junto con el PRD como tercera fuerza, controlaron los principales factores del proceso político formal en la entidad (véase tabla 5.10).

Tabla 5.10. Total de Ayuntamientos ganados por los partidos políticos

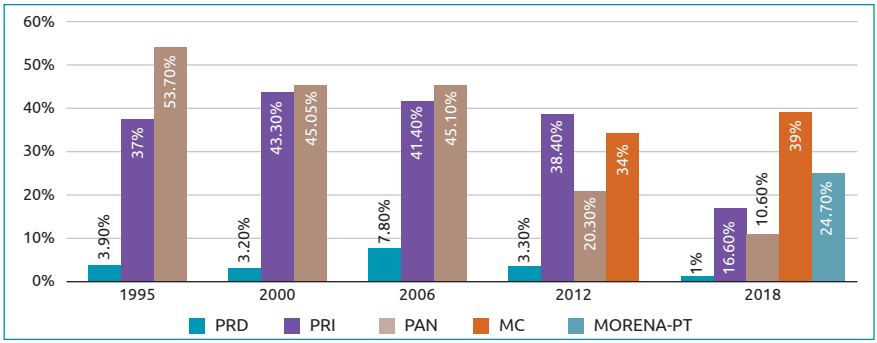
	1995	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
PAN	52	40	50	50	64	64	23	24	14
PAN-PRD	0	0	0	0	0	0	0	5	0
PAN-PRD-MC	0	0	0	0	0	0	0	0	44
PRI	63	70	64	61	46	2	0	45	20
PRI-PANAL	0	0	0	0	0	43	0	0	0
PRI-PVEM	0	0	0	0	0	0	86	17	0
PRD	6	11	6	5	0	8	5	5	2
PRD-PT	1	2	0	0	0	0	0	0	0
PT-MC	0	0	0	0	0	0	9	0	0
PT	1	2	0	0	0	0	0	2	0

Tabla 5.10. Total de Ayuntamientos ganados por los partidos políticos									
	1995	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
PVEM	0	1	3	5	5	5	0	0	6
PANAL	0	0	0	0	0	0	2	1	4
MC	0	0	0	0	0	0	0	24	25
PES	0	0	0	0	0	0	0	1	0
MORENA-PES-PT	0	0	0	0	0	0	0	0	8
Independientes	0	0	0	0	0	0	0	0	2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEPC-Jalisco.

Sin embargo, este bipartidismo[144] comenzó a resquebrajarse a partir de las elecciones de 2012, cuando el PRI conquistó la gubernatura teniendo como sombra a una fuerza emergente: Movimiento Ciudadano (MC) (véase gráfica 5.12).

Aunque en 2012 no pudo ganar la gubernatura, MC consiguió las simpatías de amplios sectores de la clase media tapatía, lo que se demuestra con el hecho de que por su candidato a la gubernatura votaron la mayoría de los electores radicados en el área metropolitana de Guadalajara.[145]



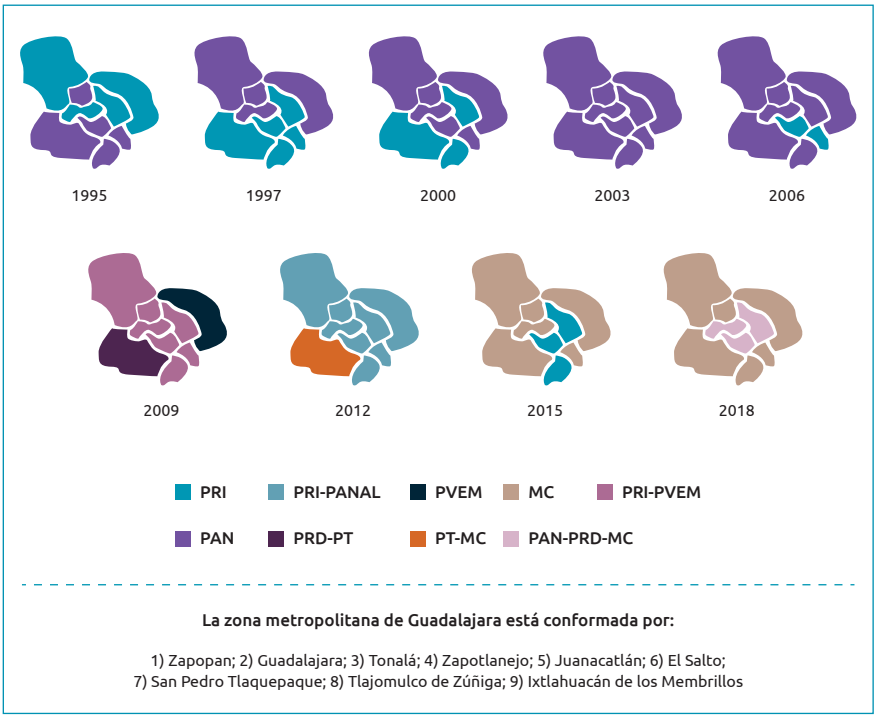
Gráfica 5.12. Resultados electorales de las gubernaturas en Jalisco
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados electorales del IEPC-Jalisco.

[144] Esto implicó 18 años ininterrumpidos de gobiernos panistas en la gubernatura y seis de gobiernos priistas.

[145] En 2012, el Partido Movimiento Ciudadano (MC) obtuvo el 34.31% de la votación para gobernador y la mayoría de los sufragios (25.62%) en el área metropolitana de Guadalajara.

Hacia 2015, el declive del bipartidismo se presentó de manera más evidente cuando MC ganó todos los municipios del área metropolitana de Guadalajara, con excepción de Tonalá y El Salto (véase gráfica 5.13). Esto significó gobernar la mayoría de los habitantes de Jalisco, lo que le dio al presidente municipal de Guadalajara, Enrique Alfaro Ramírez, una fuerza política que rivalizaba con la del gobernador del estado de Jalisco. Además, MC obtuvo 14 curules en el Congreso del Estado (uno menos que el PRI) y la mayoría de diputaciones en el Congreso Federal (10 de 19).

Por otra parte, en esa misma elección de 2015, el candidato independiente, Pedro Kumamoto, al frente de un grupo de jóvenes activistas poseedores de un discurso de renovación y crítica a la política tradicional, sorpresivamente fue electo como diputado local por el distrito número 10 al derrotar al candidato de MC.



Gráfica 5.13. Realineamiento electoral. Triunfos en los cinco municipios de la ZMG
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados electorales del IEPC-Jalisco.

El resultado de la elección de 2018 ratificó la fuerza de MC, pues este partido no sólo ganó la gubernatura con el 39% de los sufragios, sino 69 presidencias municipales[146] y 14 escaños, lo que lo convierte en el partido que tiene el mayor número de diputados en el Congreso del Estado. Una novedad importante fue el espectacular crecimiento político del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), que obtuvo la mayoría de votos en Jalisco por la presidencia de la República, el segundo lugar en la competencia por la gubernatura, ocho escaños en el Congreso del Estado y siete presidencias municipales (véase tabla 5.11).

Tabla 5.11. Conformación del Congreso del Estado

	1995	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
PAN	24	20	21	17	20	17	14	5	8
PRI	12	17	16	19	13	18(1)	17	15(2)	4
PRD	1	2	2	2	4(3)	2	2	2	2
PVEM	0	1	1	2	1	2	1	1	1
NA	0	0	0	0	2	0	0	1	0
MC	0	0	0	0	0	0	5	14	14
MORENA	0	0	0	0	0	0	0	0	8
PT	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Independientes	0	0	0	0	0	0	0	1	0

(1) Coalición PRI-PANAL.
(2) 14 diputados por la coalición PRI-PVEM, y un diputado del PRI.
(3) Coalición PRD-PT.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IEPC-Jalisco.

La prominencia de Morena en Jalisco procede del capital político que le significa haber obtenido la presidencia de la República en la persona de Andrés Manuel López Obrador. El voto nacional por este candidato tuvo un gran efecto de demostración no sólo entre los electores jalisciense, sino también entre la clase política local, cuyos miembros han buscado acomodo entre las filas de Morena. La influencia de López Obrador en Jalisco

[146] MC ganó 44 alcaldías en coalición con el PAN y el PRD, y 25 sin alianza con ningún partido.

se verá incrementada gracias al próximo nombramiento del candidato de Morena a la gubernatura como coordinador de las delegaciones regionales del gobierno federal en Jalisco.

El PRI no sólo perdió la gubernatura con 16.60% de los votos, sino que cayó a una posición marginal en el Congreso del Estado, con cuatro diputados, y también a una situación de debilidad impensable hace unos años en lo que se refiere a alcaldías, pues en el año 2006, por ejemplo, tenía 63 presidencias municipales y ahora obtuvo tan sólo 21 municipios. Por su parte, aunque obtuvo más cargos que el PRI, el PAN confirmó su carácter de partido minoritario: el candidato del PAN a la gubernatura obtuvo 10.60% de los votos, 8 diputaciones locales, 14 presidencias municipales sin alianza y 44 en coalición con MC y el PRD.

Se configura así un nuevo sistema de partidos no bipartidista, pero con dos fuerzas hegemónicas, MC y Morena, en torno de las cuales se aglutinan otras de manera institucional y también a nivel de individuos que reciclan su carrera política en esos partidos. Cabe preguntarse cuánto tiempo prevalecerá esta situación dada la volatilidad del voto de los jaliscienses y la consiguiente inestabilidad en el poder por parte de los partidos ganadores. MC, por ejemplo, manifiesta, en ciertas zonas, una tendencia decreciente de votantes, pues Ismael del Toro, el candidato a la presidencia municipal de Guadalajara en 2018, obtuvo el 37.96% de los votos, mientras que su principal contrincante, Claudia Delgadillo, bajo las siglas de Morena, obtuvo el 24% de los votos. Estas proporciones contrastan con las que se registraron en la elección a la alcaldía de Guadalajara en 2015, pues en esa ocasión Enrique Alfaro Ramírez ganó con el 50.83% de los votos y su más cercano competidor, Ricardo Villanueva, del PRI, alcanzó el 26.40%.

Otro caso que muestra la volatilidad electoral en Jalisco es la derrota de todos los candidatos independientes de Wikipolítica, incluyendo a su principal figura Pedro Kumamoto, quien inesperadamente fue derrotado el pasado 1 de julio por los candidatos de MC y Morena en la competencia por alcanzar una senaduría.

Es de esperarse una consolidación de Morena en la entidad, partido que, además de tener la inmunidad a la crítica que implica no ocupar el poder ejecutivo, contará con el apoyo del ahora presidente electo de México. MC, en cambio, enfrentará el reto de no seguir el mismo camino del PRI que sólo pudo ocupar la gubernatura durante un periodo constitucional

y la presidencia municipal de Guadalajara durante dos administraciones (de 2009 a 2015). El riesgo de MC de iniciar un periodo de declive se incrementaría en caso de que Morena, en las elecciones de 2021, gane presidencias municipales en el área metropolitana de Guadalajara.

La dinámica del cambio político en Jalisco, entonces, se puede describir como un círculo vicioso que se repite. Va de la esperanza provocada por la emergencia de nuevas fuerzas políticas –la derrota del PRI a manos del PAN en 1995– a los desempeños gubernamentales decepcionantes y el desprestigio y caída de los partidos ganadores –el PAN en 2009 y 2012. Y luego, el círculo vicioso comienza de nuevo: de la decepción con el panismo hecho gobierno a la promesa de cambios a cargo del PRI –que protagoniza una segunda alternancia en 2009 y en 2012. Después vino la caída del PRI por la mala percepción de sus desempeños con sus consiguientes derrotas electorales –triunfos espectaculares de MC en 2015 y 2018.

El horizonte que se abre ahora consiste, otra vez, en la emergencia de nuevos partidos políticos con ideologías flexibles, comunicación política exitosa e innovadora, y formas de organización atípicas que responden a liderazgos carismáticos y caudillistas. Su correlato es el desplome de los partidos tradicionales –con todo y sus referentes simbólicos heredados– que hegemonizaron la arena política a partir del comienzo de la transición democrática.

En el futuro inmediato, el sistema político enfrentará el desafío de dar respuestas eficaces a las demandas ciudadanas insatisfechas durante todos estos años. Es apremiante afirmar la credibilidad de la democracia como mecanismo de mejora en las condiciones de vida de los jaliscienses y demostrar la capacidad institucional del gobierno –y de todos los poderes legalmente constituidos– para resolver los problemas de la entidad.

Si esto no sucede, crecerá el riesgo de que la democracia languidezca y con ello termine de minarse la creencia en que puede convertirse en una forma de vida social y un sistema de gobierno fundados en el respeto a las leyes, los derechos y las libertades, así como en la existencia de arreglos institucionales que favorezcan la inclusión, la participación, la deliberación pública, la rendición de cuentas de los gobiernos y el cumplimiento de las obligaciones cívicas por parte de la gran mayoría de ciudadanos.

Es poco probable que, si los ciudadanos jaliscienses fuesen cuestionados al respecto, expresen un discurso de insatisfacción en los términos

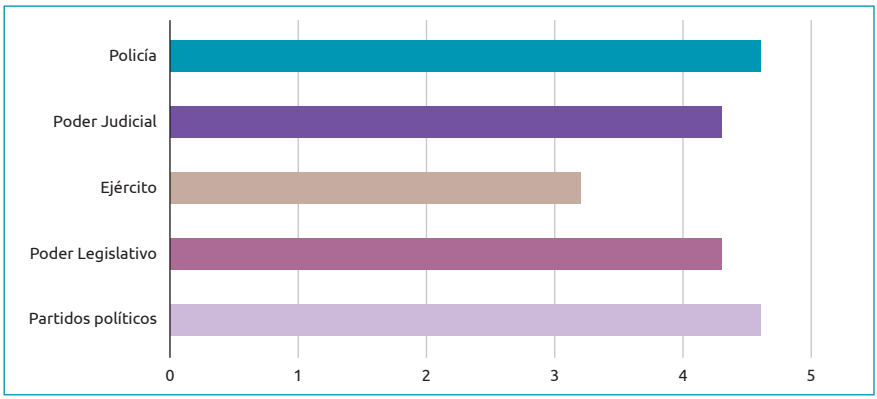
arriba señalados, es decir, identificando explícitamente las condiciones de la democracia con arreglo a un enfoque de la misma que la concibe con elementos que van mucho más allá de la celebración periódica de elecciones. Es más probable, como lo demuestran los instrumentos aplicados para medir la opinión pública, que el ciudadano común se limite a manifestar sentimientos de desaprobación hacia los resultados más tangibles del trabajo de los gobiernos, y que a la postre termine, mayoritariamente, prefiriendo una forma de gobierno distinta a la democrática si le promete resolver los problemas públicos más acuciantes.[147]

Sea como sea, con o sin conciencia teórica acerca de las condiciones de funcionamiento del régimen democrático, el sentido del mandato del electorado ejercido el 1 de julio es claro: o el sistema político y de gobierno comienza a funcionar de manera más eficaz y cumple sus responsabilidades institucionales, o seguirán creciendo, entre la ciudadanía, los sentimientos de desencanto, desafección e insatisfacción hacia la democracia y las administraciones que de ella emanan.

Entre los jaliscienses existe un sentimiento de agravio provocado por la percepción de que los partidos, y los políticos y funcionarios que ocupan posiciones en el gobierno, no representan con suficiencia y responsabilidad los intereses y preferencias de los ciudadanos. Por consiguiente, amplios sectores de la sociedad asumen que los políticos y funcionarios no se proponen atender con seriedad los principales problemas sentidos por la población: la inseguridad, la violencia, la pobreza, la desigualdad y la corrupción. Los ciudadanos suponen que esa carencia de suficiente representación reside en el origen de que dichas complicaciones no hayan sido revertidas, y de que ni

[147] Los resultados de las percepciones de los tapatíos sobre el gobierno publicados en la *Quinta encuesta sobre la percepción ciudadana de la calidad de vida 2016,* de Jalisco Cómo Vamos, señalan que: "ocho de cada diez tapatíos tienen poca o ninguna confianza en los partidos políticos; es alta la desconfianza en los jueces, en la fiscalía, en las policías y en el Congreso; la desconfianza en el Ejército creció quince puntos entre 2014 y 2016; los tapatíos creen que el gobierno puede mejorar la satisfacción con su vida y su bienestar, por ejemplo, si diera mejores servicios de salud y educación o si acabara con la corrupción. Entre cuatro y cinco de cada diez habitantes del AMG dicen que el gobierno no es transparente, que no combate la corrupción y que los trámites que ante él se hacen son lentos. La cantidad de personas que afirman esto es mayor en los niveles sociales bajos; en una escala del 1 al 7, la satisfacción con los servicios públicos que reciben es 4, con el gobierno 3.5 y con la seguridad 3.2" (Pag.75). En suma, existe un nivel muy acusado de insatisfacción con las instituciones, muchas de [las] cuales tienen que ver con el deficiente funcionamiento de la democracia en Jalisco".

siquiera se perciba que están en camino de solucionarse en algún momento del futuro cercano. Una insatisfacción similar se registra al respecto del funcionamiento del poder legislativo y el judicial, cuyo quehacer también es puesto en cuestión por los ciudadanos (véase gráfica 5.14)



Gráfica 5.14. Percepción de la corrupción en las instituciones de gobierno en México
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Mexicanos contra la Corrupción y Barómetro Global de la Corrupción.

Una consecuencia general de lo anterior es la fragilidad del prestigio de gobernantes y partidos. De ahí que, en relativamente poco tiempo, dos fuerzas partidistas jaliscienses de raigambre hayan sucumbido a la pérdida del respaldo de los votantes. Otra consecuencia es el más o menos rápido encumbramiento de nuevas fuerzas partidistas y personajes políticos, unos independientes y otro no, pero que en cualquier caso procuran deslindarse, más en el discurso que en la práctica, de la pertenencia a redes de intereses, partidos y organizaciones tradicionales como estrategia de "purificación".

Así se explica, por ejemplo, la fuerza electoral de MC y su candidato a gobernador, Enrique Alfaro, quien, no obstante haber tenido un origen priista y un paso por el PRD que lo llevó a ganar una diputación en 2006 y también la presidencia municipal de Tlajomulco en 2009, se mantuvo en los primeros planos de popularidad política gracias a un halo de independencia moral de los partidos y a una gestión de gobierno aceptable como alcalde de dicho municipio. Esto, como ya se vio, le permitió ganar la presidencia municipal de Guadalajara en 2015 bajo las siglas de MC, con una proporción

de prácticamente dos a uno sobre su contrincante priista. Cabe agregar que su triunfo de 2018, en la contienda por la gubernatura, lo alcanzó a contracorriente de un ejercicio de gobierno –en la alcaldía de Guadalajara– no libre de críticas por parte de algunos sectores de la comunidad tapatía, lo que remite a la creciente dificultad que encaran los gobiernos contemporáneos para ejecutar administraciones relativamente exitosas y satisfactorias.

No todas las causas de este fin de ciclo político se pueden atribuir a factores radicados en la realidad jalisciense. Hay otras más amplias y quizás más profundas. El fin del periodo también es de carácter nacional. Por una parte, es evidente la influencia de Morena sobre los votantes de Jalisco: la popularidad de su candidato a la presidencia de México, las expectativas de mejora provocadas por una organización que no tiene una trayectoria institucional típica y que más bien se acerca a la idea de un movimiento social proto-partidista conducido por un líder carismático con gran poder de convencimiento entre amplios sectores populares y de clase media. Además, el acento de la campaña electoral de Morena residió en un tema que cala muy hondo en la sensibilidad de los ciudadanos: el compromiso de combatir sin tregua a la corrupción concebida como el principal obstáculo que impide el progreso y la prosperidad de los mexicanos.

Por otra parte, a su regreso a la presidencia de la República, el PRI no pudo demostrar que cambió lo suficiente para ejecutar desempeños de gobierno a la altura de lo que esperaban los ciudadanos. No revirtió las consecuencias negativas de las políticas económicas aplicadas en el país durante más de treinta años, ni revisó los fundamentos conceptuales de las mismas para intentar su modificación. En cambio, dejó de enfrentar en forma oportuna la corrupción imperante en el ámbito público-gubernamental y no sentó las bases para establecer un régimen fundado en el respeto al estado de derecho. Mejor dicho, no pudo evitar ser reconocido por los ciudadanos como un gobierno proclive a realizar escandalosos actos de corrupción, lo que dio credibilidad a los principales argumentos del discurso de Andrés Manuel López Obrador. A la postre, el PRI fue incapaz de mostrar avances claros en la atención a los principales problemas de la nación, lo cuales, lejos de atenuarse, siguieron su crecimiento: violencia, inseguridad, corrupción desigualdad y pobreza. Aunado a ello, dejó sin tomar en cuenta la necesidad de reconstruir la idea de un proyecto nacional creíble ante las grandes mayorías.

Este contexto ayuda a explicar la derrota del PRI en la pasada contienda por la gubernatura de Jalisco, a pesar del comparativamente mejor desempeño que tuvo el gobierno de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz con respecto a su antecesor Emilio González Márquez, y no obstante la buena aceptación pública de la que gozaba su candidato Miguel Castro Reynoso, quien ha sido dos veces alcalde de Tlaquepaque con resultados aceptables, o, por lo menos, sin haber visto lesionada su imagen frente a los ciudadanos.

Los problemas fundamentales del gobierno en Jalisco

Lo que pone en riesgo la credibilidad de partidos y políticos, y, en un plazo no muy lejano la estabilidad de la democracia, son los problemas sociales irresueltos, la ineficacia gubernamental y la propia futilidad de un sistema de política y gobierno incapaz de propiciar el entusiasmo de los ciudadanos en torno a la vida pública.

De acuerdo con percepciones de la población, los principales problemas que afectan al estado –y al país– durante el actual periodo de gobierno comprenden tres grandes rubros: delincuencia e inseguridad, corrupción, y pobreza y desigualdad (véase tabla 5.12). Aunque dichos problemas no son exclusivos del presente gobierno, sino que tienen orígenes anclados en un pasado histórico muy lejano, se han recrudecido durante las últimas décadas. Gran parte del rechazo ciudadano hacia los gobernantes se debe a la incapacidad de éstos para resolver de manera consistente este conjunto de problemas críticos.

Tabla 5.12. Percepciones de la población sobre los principales problemas que afecta al estado y al país

Principales problemas	Jalisco		México	
	2013	2017	2013	2017
Inseguridad y delincuencia	71.2%	77.5%	57.8%	61.1%
Corrupción	51.6%	57%	48.5%	29.1%
Desempleo	49.2%	28.7%	51%	36.3%

Tabla 5.12. Percepciones de la población sobre los principales problemas que afecta al estado y al país				
Principales problemas	Jalisco		México	
	2013	2017	2013	2017
Pobreza	44.9%	30.6%	39.3%	27.9%
Frecuencia de la corrupción	94.7%	91.7%	88.3%	91.1%

Fuente: Elaboración propia con base en IIEG, ENVIPE y ENCIG (INEGI).

Desigualdad, pobreza y empleo precario

Es tan abrumadora la presencia de estos problemas que, aunque se logren avances parciales en el tratamiento de algunos de ellos, no fácilmente se consigue un mejoramiento en las percepciones de la población en torno al desempeño general del gobierno y de la democracia. Éste ha sido el caso, por ejemplo, del gobierno encabezado por Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, pues en dicho periodo se ha registrado cierta mejoría en las condiciones macroeconómicas, ya que durante su gestión se ha incrementado el PIB respecto a años anteriores, e incluso casi al doble de las cifras nacionales. También se reconocen avances en la reducción de la población de situación de pobreza y en la disminución de la desigualdad económica (véase tabla 5.13). Sin embargo, se siguen manteniendo notables carencias en la remuneración salarial, la cual aún se sitúa muy por debajo de la línea de bienestar y del promedio a escala nacional, lo cual conlleva a la mayoría de la población a manifestar que su situación económica es deplorable.

Tabla 5.13. Indicadores en materia económica					
Variables	Jalisco		México		Fuente
Variación PIB porcentual respecto al año anterior	2.3 (2013)	4.67 (2016)	1.1 (2013)	2.75 (2016)	INEGI, IIEG
Porcentaje de participación del estado en el PIB nacional	6.45 (2012)	6.81 (2016)	4ta posición (1997-2016)		INEGI, IIEG
Ingresos de la población por hora trabajada	$33.5 (2012)	$39.2 (2017)		$42.1 (2017)	SEPLAN, INEGI

Tabla 5.13. Indicadores en materia económica					
Variables	Jalisco		México		Fuente
Población en situación de pobreza	39.8% (2012)	31.8% (2016)	45.5% (2012)	43.6% (2016)	CONEVAL
Desigualdad (coeficiente de Gini)	0.42 (2011)	0.46 (2014)	0.45 (2012)	0.43 (2016)	SEPLAN, BM
Posición nacional del estado en el coeficiente de Gini	13 (2012)	6 (2017)			SEPLAN

Fuente: Elaboración propia con base en BM, CONEVAL, IIEG (INEGI) y SEPLAN.

A esto se añade la creciente inflación y la consiguiente pérdida de poder adquisitivo de los salarios. De acuerdo con cifras del INEGI, en el transcurso del presente gobierno (2012-2018), la inflación ha sido del 24%, con una tasa promedio mensual del 0.32%.[148] En tanto que la pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo en las últimas tres décadas ha sido del 80.08%, según estudios del Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM.[149] Estas cifras ponen en entredicho la aparente mejoría de la situación económica al ser notablemente mayor la desproporción entre la inflación y la pérdida de poder adquisitivo, por una parte, respecto a los indicadores de crecimiento macroeconómico, por la otra.

En síntesis, en el caso de Jalisco, aunque prevalece la percepción de que hay más oportunidades de empleo, las condiciones laborales no mejoran, pues se mantienen bajos los ingresos e inoperantes los derechos de los trabajadores (Román, 2016).[150]

Combate a la corrupción

Otro problema que incide en la calidad de los ejercicios de gobierno y en la viabilidad de la democracia es la corrupción, la cual es una de las expresiones más evidentes de la falta de estado de derecho e imperio de la

[148] http://www.inegi.org.mx/sistemas/indiceprecios/CalculadoraInflacion.aspx
[149] http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2018_016.html
[150] Véase: "La otra cara del empleo" (*Reporte Índigo*, 25 de mayo de 2017), "México sigue pagando salarios precarios" (*El Economista*, 30 de julio de 2017) y Ballesta Ramírez (2013).

ley. De manera natural, el combate a la corrupción se liga con la existencia de mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas de los gobernantes ante los ciudadanos (Schedler, 2008). De ahí que su éxito resulta esencial para la consolidación de la democracia.

En el estado de Jalisco se han logrado avances importantes en esta materia, pero aún existen dificultades para dotar a los ciudadanos de controles institucionales efectivos que prevengan y sancionen los actos de corrupción. En la década pasada, en el transcurso de los gobiernos panistas, se establecieron el Instituto de Transparencia e Información Pública (ITEI), la Auditoria Superior del Estado de Jalisco (ASEJ, la cual sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda) y diversas leyes en la materia para contrarrestar la opacidad y la discrecionalidad en la función pública. Dichas medidas para ampliar la transparencia, facilitar la rendición de cuentas y combatir la corrupción se instrumentaron en correspondencia con las banderas ideológicas que el panismo defendió desde la oposición.

Sin embargo, lo instrumentado en esta materia durante los gobiernos panistas fue insuficiente. A consideración de Gómez (2013), en el caso de la ASEJ: "hay evidencias que ponen en serias dudas la credibilidad y eficacia [de la misma] como instancia encargada de la rendición de cuentas. [...] Además de la baja calidad de su diseño institucional, la rendición de cuentas muestra problemas de simulación y corrupción en su desempeño. Los actores pueden cumplir la ley violando su espíritu" (Gómez, 2013: 35).

En tanto que en materia de transparencia y acceso a la información pública, si bien no presentan "anomalías tan graves como la falta rendición de cuentas, sí [presentan] problemas importantes para su consolidación institucional... como la vulnerabilidad e inestabilidad normativa, [así como] la persistencia de reglas autoritarias como la simulación, la politización y la interferencia de poderes, que ponen en entredicho la consolidación institucional de estos nuevos derechos y obligaciones" (Gómez, 2013: 35).

Al regreso del PRI a la gubernatura, en buena medida como resultado de la presión de la sociedad civil, sobre todo a nivel nacional, el gobierno de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz se vio enfrentado a la necesidad de hacer las adecuaciones normativas correspondientes para crear el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) como expresión local del Sistema Nacional Anticorrupción. Tres piezas clave del SEA son el Comité Coordinador, el

Comité de Participación Social y el Sistema Estatal de Fiscalización, de donde se desprende la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Es de reconocerse que se presentaron algunos avances en materia de diseño institucional, pues el Comité de Participación Social –integrado por representantes de la sociedad civil y el sector académico– tiene una considerable capacidad para influir en nombramientos de funcionarios clave como el auditor superior del estado, el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado. Esto le da un carácter único al Comité de Participación Social de Jalisco, pues ninguna de sus instancias homólogas en todo el país posee atribuciones similares –aunque cabe aclarar que esto no garantiza que a esos cargos lleguen los mejores perfiles, porque, como suele ocurrir, el sistema político jalisciense aún no evita que se presenten interferencias de carácter político en las designaciones.

A pesar de algunos aspectos positivos de su diseño institucional, el Comité de Participación Social y el Comité Coordinador trabajan en condiciones no óptimas, pues carecen de suficientes recursos financieros y materiales para su operación cotidiana, lo cual –dicho sea de paso– se ha subsanado de manera parcial con el respaldo que las universidades y organismos empresariales les han otorgado. Algo similar ocurre con el caso de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, pues su titular, Gerardo Ignacio de la Cruz Tovar (nombrado en diciembre de 2017, luego de un proceso demasiado dilatado) argumentó que "las seis plazas y los veinte millones de pesos que le asignaron en el presupuesto no cubren sus requerimientos básicos".[151]

En materia de transparencia también se presenta un panorama de luces y sombras. Es cierto que durante los últimos años se han llevado a cabo reformas institucionales, como resultado de presiones de la sociedad civil, que han propiciado un mayor acceso de los ciudadanos a la información.

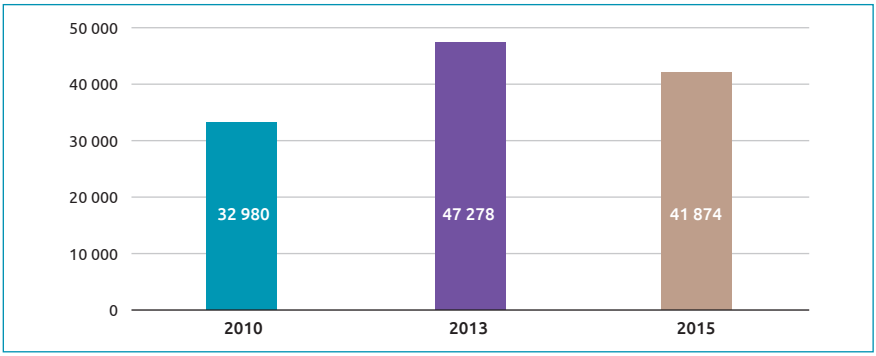
[151] Por otra parte, para vigilar la conducción y los procesos del SEA, colectivos ciudadanos crean el Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción: http://www.milenio.com/estados/crean-observatorio-vigilar-sistema-estatal-anticorrupcion. Al finalizar 2017, y dado el incremento de la problemática, Aristóteles Sandoval anuncia que la seguridad y la corrupción serán temas prioritarios en la agenda de 2018, su último año de gobierno: http://www.milenio.com/estados/gobernador-fija-seguridad-corrupcion-prioridades-2018.

Empero, el ejercicio de informar a los ciudadanos sobre las acciones del gobierno y las agencias públicas, no se traduce en un mejor conocimiento abierto de las razones de las decisiones y los verdaderos beneficiarios de las políticas públicas.

En suma, durante los últimos gobiernos de la época de la transición a la democracia se han instituido nuevos mecanismos (leyes, organismos e instituciones) para fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en las entidades gubernativas y con ello procurar desalentar la corrupción prevaleciente en las esferas de poder. Sin embargo, estos dispositivos institucionales no han mermado la sensación de que persiste –o que inclusive se ha incrementado– el problema de la corrupción a gran escala en todos los niveles y ámbitos de gobierno.

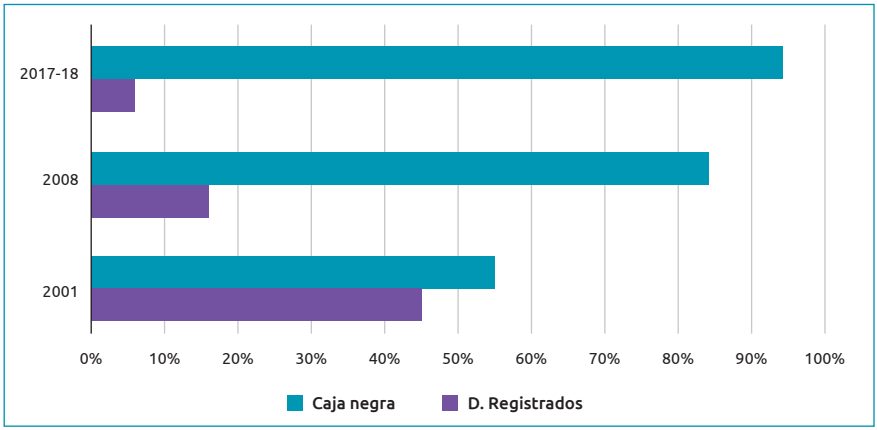
Inseguridad y violencia

La inseguridad y la violencia han crecido exponencialmente en los últimos años, aunque es un problema que tiene varias décadas. De hecho, se ha reconocido que tal problemática influyó en el arribo del panismo en la entidad a mediados de la década de 1990 (véase gráfica 5.15).



Gráfica 5.15. Tasa de incidencia delictiva de ocurrencia por cada cien mil habitantes en Jalisco
Fuente: INEGI (2018).

Por otra parte, la cifra negra, es decir, delitos que en su mayoría no son denunciados, ha venido en incremento de forma constante (véase gráfica 5.16).



Gráfica 5.16. Cifra negra en Jalisco
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ICESI, 2001-2009, IGGI-MEX 2018.

La cifra negra en 2001 era solamente de 55%, en 2009 era de 84% y en 2017-18 llegó a 94.24%. Este incremento constante de la cifra negra de delitos, hace evidente que, aunque han aumentado los delitos, las personas cada vez los denuncian menos, a lo que se suma la incapacidad del aparato gubernamental para registrar delitos. Es claro que la poca disposición de los ciudadanos para denunciar delitos demuestra la existencia de un desencanto de la sociedad con respecto a la impartición de justicia por parte del Estado.

A partir de los años 2012-2013 subió la tasa de incidencia delictiva, se mantuvo constante la tendencia a la alza, pero con un aumento cada vez más acelerado de los delitos de alto impacto, lo que provocó el aumento de la inseguridad y la violencia.

Como corolario de lo anterior, el Estado ha demostrado una alarmante incapacidad para combatir la impunidad. Los porcentajes de este indicador en Jalisco se mantuvieron constantes en alrededor de 98 puntos entre los años 2000 y 2006 (CIDAC, 2011), dato que para los años 2017-2018 ascendió a 99.3% (México evalúa hallazgos 2017). Al anterior panorama, se suma el incremento de otro tipo de delitos de alto impacto, como la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, los robos con violencia y los secuestros (véase tabla 5.14).

Tabla 5.14. Indicadores de violencia y delincuencia en Jalisco			
	2010	2013	2017
Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes	14	19	20
Números totales de robo con violencia	6 245	10 723	16 081
Privación ilegal de la libertad (secuestros)	25	69	514

Fuente: INEGI y SESNSP.

Nuestra entidad es, según *México evalúa*, la que presenta la mayor tasa de delitos que permanecen impunes en todo el concierto nacional. Por otra parte, al finalizar abril de 2018, el registro de personas desaparecidas en la entidad llegó a 3,362, lo que la coloca como la tercera con más desapariciones en todo el país.[152] Asimismo, entre 2011 y 2017, se tuvo el registro de 13 asesinatos de políticos en la entidad, mientras que a nivel nacional, tan sólo en el contexto del proceso electoral de 2018, esta misma cifra ascendió a 152, según algunas fuentes.[153]

Una conclusión lógica de todo lo anterior es que las instancias del Estado, en Jalisco, han perdido la capacidad de sancionar la transgresión de la ley y mantener el monopolio de la violencia física legítima en su territorio.

Tresalternancias, una transición democrática trunca

La emergencia de procesos electorales confiables y el surgimiento de un electorado participativo, que dio vida primero al bipartidismo y luego a una mayor pluralización partidista, son los dos rasgos fundamentales del cambio político en Jalisco durante los últimos cinco lustros –con sus consiguientes vaivenes de partidos que llegan y dejan el poder. Pero el telón de fondo, la estructura que permanece constante a lo largo de todos estos

[152] Esto de acuerdo con cifras del Registro nacional de datos de personas extraviadas o desaparecidas: https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnpedS

[153] Herrera (26 de marzo de 2018) y ver también la nota siguiente: "Durante todo el proceso electoral fueron asesinados 152 políticos" (Excélsior, 11 de julio de 2018).

años, y que nos remite a la continuidad con el pasado heredado del siglo XX, son los desempeños gubernamentales ineficaces, inadecuados e insuficientes, que han pervivido en Jalisco y que ahora se expresan de manera más dramática por la nueva complejidad de la sociedad, la economía y la cultura contemporáneas.

Estos malos rendimientos, junto con el desprestigio nacional de los partidos políticos tradicionales –PRI, PAN y PRD–, además del crecimiento de Morena como nueva fuerza hegemónica que propicia la llegada de un nuevo ciclo de cambios políticos en la República mexicana, han traído consigo el fin del sistema de partidos heredado del fin de siglo jalisciense.

Cabe entonces preguntarse por las causas que explican esta situación de convivencia entre una democracia de partidos inestables, por una parte, y desempeños de gobierno inadecuados, por la otra, combinado con malas percepciones ciudadanas de sus condiciones de vida y de sus oportunidades para incidir en la arena pública. Ciertamente, los ciudadanos han ejercido su derecho a votar de manera racional desde el punto de vista de que han tratado de elegir las mejores opciones al alcance para procurar la llegada de mejores gobernantes. A pesar de esto último, los votantes jalisciense no han conseguido modificar el comportamiento gubernamental de manera que éste tienda a favorecer en forma contundente el interés público. Ésta ha sido la gran paradoja del cambio político ocurrido en Jalisco durante las últimas décadas.

¿Por qué los partidos políticos en Jalisco han sido incapaces de ofrecer buenos desempeños de gobierno? ¿Por qué el sistema político no propicia conductas virtuosas por parte de gobernantes, políticos, funcionarios y líderes partidistas?

Es claro que el sistema político y el gobierno no toman en cuenta, suficientemente, el interés general de los ciudadanos y no se ocupan de concentrar sus recursos y capacidades institucionales en la solución de los principales problemas públicos. La agenda pública –es decir, las prioridades sociales– y la agenda de gobierno no coinciden. Los fundamentos conceptuales de las políticas, y sobre todo su implementación y los resultados de los programas y cursos de acción gubernamental, no se corresponden con las demandas de los ciudadanos jalisciense.

En consecuencia, el sistema político opera bajo una lógica que termina por ser excluyente, es decir, que los resultados de sus decisiones no

resuelven las necesidades clave de la población. Si se profundiza en las causas de esta situación, se revela que todo tiene que ver, en última instancia, con el hecho de que en Jalisco ha prevalecido una constante que procede de muchas décadas atrás, es decir, desde antes incluso de que ocurriera la transición a la democracia. ¿Cuál es esa constante? La presencia continuada, en los principales ámbitos –económico, político y cultural– del tipo de reglas del juego, o instituciones, y patrones de conducta autorreproducidos, denominadas como extractivas en la jerga conceptual de Acemoglu y Robinson (2012), las cuales consisten en mecanismos de apropiación de rentas y recursos de una parte de la población para beneficiar a otra.

La transición a la democracia, que permitió la llegada del PAN al poder en 1995, no transformó las reglas y leyes de las que depende la existencia de ese conjunto de instituciones extractivas que caracteriza a la sociedad jalisciense. En realidad, fue una transformación limitada y trunca: cambió las reglas para competir por el poder, lo que permitió ampliar la pluralidad de partidos participantes en la arena pública y la alternancia de los mismos en el gobierno. Es cierto que en teoría el sistema político se volvió más inclusivo. Las reglas de la competencia se hicieron más neutrales, menos personalistas y más libres de la influencia de grupos particulares. De conformidad con el espíritu que rige la democracia electoral, la competencia por el poder se rigió por una lógica de mercado de votos y dejó de estar sujeta al arbitrio del poder o el gobernante en turno. Sin embargo, ocurrió una omisión que resultaría llena de consecuencias negativas: no se reformaron las reglas para ejercer el poder y controlarlo, y tampoco los mecanismos responsables de una distribución más adecuada del mismo.

Las autoridades legalmente elegidas, a pesar de contar con una legitimidad de origen electoral, no trasladaron ese carácter democrático a su praxis cotidiana: el poder se siguió ejerciendo de manera arbitraria, vertical, discrecional, personalizada, patrimonialista y carente de suficiente profesionalismo político y técnico. ¿Cómo explicar esto? La respuesta lógica e histórica es porque no se reformaron una serie de leyes e instituciones que tenían que ver con la regulación de los comportamientos de los gobernantes y los políticos; además, porque no se acompañaron de la creación de condiciones que favorecen la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, tampoco su conocimiento acerca de los mismos –entre estas condiciones están, por ejemplo, la elevación del nivel educa-

tivo en general y el propiciar que los ciudadanos aprendan a involucrarse en los asuntos públicos.

Tampoco se ampliaron los derechos efectivos de los ciudadanos ni sus capacidades para hacer que los políticos y los gobernantes rindan cuentas de sus desempeños, o para castigarlos adecuadamente cuando corresponda. Los ciudadanos no poseen, de manera suficiente, capacidades para identificar cuáles son sus intereses colectivos ni para construir, juntos y de manera deliberativa, el interés general de la sociedad. Aún están lejos de poder distinguir las políticas erróneas impulsadas por las autoridades y de percatarse sobre cómo éstas provocan efectos negativos en sus vidas cotidianas. Esta circunstancia ocasiona un debilitamiento de los ciudadanos vis a vis los gobernantes, pues no tienen recursos reales para llamarlos a cuentas, obligarlos a dar razones que justifiquen sus decisiones, sancionarlos o, en caso necesario, destituirlos de sus puestos cuando incumplan con sus responsabilidades o actúen de manera ilícita. Estos mecanismos, esenciales para el funcionamiento de la democracia, la rendición de cuentas y su consiguiente domesticación del poder, están ausentes en Jalisco con todo y el relativo avance de la democracia.[154]

Del otro lado, los políticos operan con ventaja. Poseen recursos, información y sentido estratégico, ya que dedican sus energías a mantenerse en el poder bajo una estrategia que podemos llamar como la de *alimentar expectativas de manera constante para comprar tiempo*. En otras palabras, los gobernantes buscan, en todo momento, evitar que el desencanto ciudadano conduzca a los electores a plantearse una ruptura con el sistema o una disposición a movilizarse y a exigir mediante acciones de presión más contundentes, informadas y sostenidas en el tiempo. La astucia de los gobernantes consiste en mantener la disposición de los ciudadanos a seguir votando, pues este ritual les otorga a los políticos el halo de legitimidad que necesitan para mantener la vitalidad de un sistema político que les favorece.

Todos los días, de diversas maneras, el ciudadano común recibe, por parte de los gobernantes y los políticos en general, el siguiente mensaje: no desesperes de la democracia ni provoques su erosión, tampoco procures la

[154] Andreas Schedler señala que "la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones" (2008: 12).

modificación de las reglas del juego, porque la democracia habrá de madurar y más adelante la propiciará la llegada de buenos gobernantes. Por su manera de ejercer el poder todos los días, los políticos desgastan a los partidos, pero tienen la habilidad de formar nuevos institutos políticos cuando sea necesario o, en su caso, abrirle el paso a candidaturas independientes.

Los funcionarios de gobierno, en el contexto de democracia electoral –liberal y representativa– que tenemos se han convertido en administradores de conflictos y eficaces postergadores de las soluciones. Salen al paso de los problemas de gobierno –y de las decepciones democráticas de los ciudadanos– comprando y distribuyendo esperanza como estrategia de apaciguamiento de los grupos civiles más irritados. Se trata de una operación que tiene una dimensión simbólica muy compleja: se administra la transparencia, se ejerce la comunicación política para intervenir en las percepciones de los desempeños de gobierno y evitar que se conozcan las verdaderas causas de los problemas públicos.

Esta insuficiencia de las reformas implantadas en Jalisco a lo largo de los años de la transición ha provocado que no existan incentivos para que los políticos se interesen en realizar buenos desempeños. ¿Cómo podrían existir si los ciudadanos no tienen mecanismos ni dispositivos para castigar a los malos gobernantes más allá de la celebración de elecciones cada cierto tiempo? Esto contrasta con lo que suele ocurrir en el ámbito de las relaciones de mercado económico porque los consumidores pueden dejar de comprarle a las empresas si no se sienten satisfechos con sus productos o servicios.

Todo esto apunta a que en Jalisco hay problemas de diseño de reglas –o sea, falta de incentivos y sanciones adecuadas– que no han permitido contar con instituciones suficientemente inclusivas de los beneficios de la cooperación, el esfuerzo y el trabajo de los jaliscienses. Justo aquí se localizan los problemas centrales de la política y el gobierno en Jalisco que pueblan el horizonte futuro, por lo menos hasta el año 2030. Esta circunstancia crítica puede propiciar no sólo que la democracia termine de provocar desencanto y desafección en los ciudadanos, sino, a la postre, y de manera ya no tan lejana, la generalización de una situación de estado fallido, sobre todo porque las últimas administraciones han faltado al cumplimiento de la función de mantener la seguridad pública y la tranquilidad social.

Conclusión: una propuesta de intervención pública

El problema central del sistema político y de gobierno en Jalisco es la insuficiencia del Estado de derecho, que se manifiesta en la incapacidad de las instituciones para hacer cumplir la ley, en la inoperancia de legislaciones y reglamentos y en la inadecuación o inexistencia de reglas que acoten, incentiven o sancionen, según el caso, las conductas de los actores políticos, los funcionarios y los ciudadanos.

Otro problema, derivado hasta cierto punto del anterior, pero que también tiene su propia génesis, es la inexistencia de instituciones y políticas públicas que permitan a los ciudadanos ejercer sus capacidades y derechos como vigilantes del correcto desempeño de los gobernantes. Es cierto que los ciudadanos, sobre todo los que se organizan mediante instancias de la sociedad civil, han sido los protagonistas de los avances políticos en la entidad; a ellos se deben muchos de los atributos que permiten decir que en Jalisco impera una democracia electoral y de partidos. Sin embargo, los ciudadanos no han podido ir más allá y construir una democracia que garantice el control civil de las acciones de los gobiernos y tampoco que propicie actuaciones virtuosas por parte de políticos y funcionarios.

La causa eficiente de esta situación –la insuficiencia del Estado de derecho y de los mecanismos institucionales para el control civil de los comportamientos del gobierno– es la existencia de una democracia trunca, insuficiente, que no procura condiciones adecuadas para el ejercicio de una ciudadanía plena, con recursos cognoscitivos, capacidades cívicas, facultades de organización y acción, así como acceso a recursos legales, de manera que pueda generar un capital político constituido por fuera –y a pesar– del sistema político como tal, es decir, consolidar un poder social que opere desde los márgenes de la democracia de partidos y abra la posibilidad de formas más profundas de su ejercicio.

En consecuencia, la construcción de un horizonte de cambios positivos para Jalisco, de aquí a 2030, supone el diseño y la implementación de una política pública orientada a los siguientes propósitos:

a) La realización de un conjunto de reformas políticas que favorezcan una mayor representatividad del sistema de gobierno y de representación institucional de los intereses generales de los ciudadanos. Esto incluye reformas que propicien mejores equilibrios y contrapesos

entre los poderes públicos cuya naturaleza exige su mutua independencia, así como una mayor y más clara democracia al interior de los partidos y las organizaciones políticas.

b) La revisión de las leyes, reglamentos y mecanismos institucionales diseñados para dar mayor capacidad a los ciudadanos para incentivar o castigar las conductas de gobiernos, congresos y autoridades constituidas –incluidos los partidos políticos– que incumplan lo dispuesto por el Estado de derecho y también que, sin hacer esto último, dejan de considerar el interés público como máxima orientadora de sus desempeños.

c) Lo anterior incluye culminar el proceso legal e institucional para establecer un sistema autónomo para combatir la corrupción y la impunidad en todos los órdenes de la vida política, así como para favorecer una rendición de cuentas que incluya el acceso a la información pública, el conocimiento de las razones para la toma de decisiones y el diseño de políticas y programas públicos, así como también las sanciones aplicables a los casos en que los desempeños sean ineficaces, incoherentes o ilegales.

d) ¡La puesta en marcha de una política de comunicación pública de orden general orientada a la creación de una ciudadanía más activa, mejor informada, más participativa y con habilidades para intervenir en los debates públicos, de manera que los jaliscienses puedan comprender con mayor claridad el contenido de sus intereses colectivos y articular con mayor eficacia sus demandas públicas frente al gobierno y la clase política. En este mismo orden de ideas, se impone la necesidad de construir una democracia con demócratas, o sea, la generalización, entre gobernantes y ciudadanos comunes, de actitudes y valores, costumbres y modales, respetuosos de los derechos y dispuestos a observar lo que dictan las leyes porque comprenden que su sentido, en última instancia, es favorecer el bien público, la justicia legal y social, y el desarrollo armónico de la sociedad.

Las razones del fin de ciclo político ocurrido en 2018 indican el camino de Jalisco para 2030 y tal vez más allá. Incluye estas y muchas otras acciones que aquí no se pueden identificar. Por eso, resulta necesario llamar a los ciudadanos, desde el gobierno, a una amplia discusión de nuestros

problemas, aspiraciones y capacidades. Hacerlo no debilita a la autoridad, sino lo contrario. Posibilita el surgimiento de una ciudadanía más virtuosa y mejor dispuesta a participar en la vida pública. A final de cuentas, el diálogo abierto, racional y ordenado, da al Estado la verdadera capacidad para ejercer el poder en beneficio común, ser más representativo y desvincularse de los intereses particulares que buscan maniatarlo. Esta es la oportunidad que ahora se abre ante el porvenir. Aprovecharla dependerá de todos los jaliscienses, pero, principalmente, del compromiso de nuestros gobernantes.

Bibliografía

ACEMOGLU, D., y Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países*. España: Deusto.

GÓMEZ, A. (2013). Política y gobierno. En Padilla, R., Leal, I. y Acosta, A. (coords.), *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir.* Tomo 5. Política, gobierno y administración pública estatal y municipal. México: CEED y Editorial Universitaria.

México Evalúa (2017). *Hallazgos 2017. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México.* México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

SCHEDLER, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? En *03 Cuadernos de Transparencia*. México: INAI.

TOCQUEVILLE, A. (2016). *La democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.

Autores

Adrián Acosta Silva

Sociólogo por la Universidad de Guadalajara (UdeG), maestro en Ciencias Sociales y doctor en Investigación en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Profesor e investigador de tiempo completo en la UdeG; actualmente, coordinador académico de la Unidad de Política Educativa en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la UdeG.

Líneas de investigación: el análisis de políticas públicas, el cambio político y las relaciones entre gobierno, gobernabilidad y gobernanza. Autor y coautor de once libros y varios artículos y ensayos publicados en revistas científicas especializadas. Autor del libro *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México* (ANUIES/UDUAL, 2010). Coordinador y coautor del libro *La arquitectura del poliedro. Itinerarios universitarios, equidad y movilidad ocupacional en México* (UdeG, 2014) y de *Conocer para gestionar. Una propuesta de sistema institucional de seguimiento de estudiantes, egresados y empleadores* (UdeG, 2018), así como coordinador académico del proyecto de actualización *Jalisco a futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir.*

Carlos Barba Solano

Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, maestro en Ciencias-Sociología por la Universidad de Wisconsin y doctor en Ciencias Sociales por la UdeG y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

Profesor e investigador en la UdeG y excoordinador del doctorado en Ciencias Sociales de esa universidad. Miembro del SNI, nivel III, y del Comité Científico CROP 2017-2018 y CROP-Fellow para el periodo 2014-2018. Miembro de Comité Externo de El Colegio de Michoacán. Codirector de la revista *Espiral: Estudios de Estado y Sociedad* (Índice de Revistas Científicas Mexicanas del Conacyt). Miembro y excoordinador del Grupo de Pobreza y Política Social de CLACSO. Profesor invitado y conferencista en instituciones académicas en México, América Latina y Europa. Consultor en temas de protección social, invitado por varias agencias internacionales: CROP, EUROsociAL, Protección Social Francesa y CEPAL.

Principales campos de investigación: una perspectiva comparativa sobre política social, sistemas de protección social, regímenes de bienestar, desigualdad y pobreza en América Latina y México. Responsable de una extensa producción académica: artículos en revistas nacionales e internacionales arbitradas, capítulos de libros arbitrados, autoría, coautoría o edición de libros científicos.

Alejandro I. Canales

Profesor e investigador de la UdeG. Áreas de especialización: migración internacional, sociología de la población y población y territorio. Actualmente, a cargo de los proyectos "Nuevo escenario migratorio México-Estados Unidos" (UdeG), y "Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica" (CEPAL-OIM). Libros más recientes: *Debates contemporáneos sobre migración internacional* (2016), *Aconcagua, la Comarca* (CIEM Aconcagua, 2016), *E Pur Si Muove. Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global* (2015).

Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del SNI, nivel III. Participante en estancias de investigación en la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad de Alicante y la Universidad de Chile.

Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

Médico cirujano y partero, maestro en Salud Pública y doctor en Epidemiología por la UdeG. Profesor e investigador en el Departamento de Salud Pública del Centro Universitario de Ciencias de la Salud (CUCS) de la UdeG. Profesor de Bioestadística en la Maestría en Salud Pública y el Doctorado en Ciencias de la Salud Pública del CUCS de la UdeG. Miembro del SNI, nivel II. Actualmente, director de la División de Disciplinas para el Desarrollo, Promoción y Preservación de la Salud.

Adrián de León Arias

Economista por la UdeG, maestro en Economía y Política Internacional por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y doctor en Economía por la Universidad de Notre Dame (en Indiana), Estados Unidos. Profesor e investigador de la UdeG y miembro del SNI, nivel II. Recientemente reconocido como Senior Research Scholar por la University of Columbia de Nueva York.

Investigador en el área del desarrollo económico regional. Participante en la obra *Jalisco desde la Revolución* y editor de *Jalisco y el Occidente de México*. Ha colaborado en el capítulo de economía *Jalisco a futuro* en sus tres actualizaciones. Uno de sus proyectos más destacados: su participación en el programa de investigación conjunta Conacyt-Universidad de Texas con el trabajo "Influencers and institutions: understanding technological start ups firms in Jalisco".

Claudia Díaz Pérez

Profesora e investigadora del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) unidad Xochimilco. Académica en la UdeG entre 1988 y 2013. Con experiencia como profesora visitante en el Centro de Investigación en Política de Ciencia y Tecnología en Vancouver, Canadá, en la UAM Cuajimalpa y en la Universidad de Kyung Hee en Corea del Sur. Algunas de sus líneas de investigación: el análisis de las políticas de ciencia, tecnología e innovación y la gestión del conocimiento. Sus últimas publicaciones: *Vancouver's fuel cell cluster: new opportunities or a genteel decline?* (2018), así como *Inventors' mobility in Mexico in the context of globalization*, publicado en la revista *Scientometrics* (2018). Actualmente, colaboradora en las maestrías en Políticas Públicas y en Economía, Gestión y Políticas de la Innovación de la UAM Xochimilco.

Diego Escobar González

Músico, especialista en evaluación y uso de la evidencia en política social. Actualmente, servidor público en el Gobierno del Estado de Jalisco. Con un grado en Filosofía y Ciencias Sociales y una maestría en Filosofía y Políticas Públicas en la London School of Economics and Political Science. Colaborador en investigaciones y proyectos de intervención sociocultural con ONU-Habitat, la UdeG, la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (Sedis) del Estado de Jalisco, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), Giving Evidence y el Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordinating Centre (EPPI-Centre) en Londres, Reino Unido.

Sergio Graf Montero

Profesor e investigador del Centro Universitario de Tonalá (CUT) de la UdeG. Egresado de la Facultad de Agronomía con especialidad en Bosques por la UdeG, maestro en Desarrollo Rural por la Universidad de Montpellier (Francia) y doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad

por el Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD) de la UdeG. Con experiencia como director de la Reserva de la Biósfera de la Sierra de Manantlán de la UdeG y coordinador general de producción y productividad de la Comisión Nacional Forestal. Actualmente, director del Instituto de Energías Renovables del CUT. Ganador del Premio Nacional al Mérito Ecológico en 2018.

Marcos Pablo Moloeznik

Profesor e investigador del Departamento de Estudios Políticos en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la UdeG. Miembro del SNI, nivel II, y profesor con perfil deseable de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Profesor huésped de las Universidades de Colonia y Libre de Berlín, Alemania; Nacional de Rosario, Buenos Aires y El Salvador, Argentina; Alcalá, España; Miami y San Diego, Estados Unidos; Leiden, Holanda; y Varsovia, Polonia, así como del Colegio Interamericano de Defensa, Washington, D.C., del Centro de Estudios Superiores Navales (Cesnav) de México, del Colegio de la Defensa Nacional de Honduras y del Instituto Internacional de Derecho Humanitario (IIDH) de Italia. Acreedor del Premio William J. Perry a la Excelencia en Educación en Seguridad y Defensa en la categoría individual, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University (NDU), Washington, D.C.

Eduardo Navarro Meza

Maestro en Ciencias Sociales por la FLACSO México, con una especialización en Sociología de la Educación Superior por la UAM. Líneas de investigación: educación y políticas públicas, configuraciones locales y análisis institucional de la educación superior y desarrollo, y regulación de la educación superior privada en México. Actualmente, jefe de Análisis de Políticas y Programas en la Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Raúl Padilla López

Licenciado en Historia por la UdeG, con especializaciones en universidades de Estados Unidos y Europa. Rector general de la UdeG en el periodo 1989-1995, etapa de importantes adecuaciones a la normatividad universitaria. Con experiencia como diputado en el Congreso de Jalisco, donde impulsó para su aprobación las Leyes de Fomento a la Cultura y de Fomento a la Ciencia y la Tecnología del Estado de Jalisco. Fundador y presidente de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara (FIL), así como de la Feria del Libro en Español de Los Ángeles (LéaLA). En la actualidad, presidente de la Fundación Universidad de Guadalajara, del Patronato del Festival Internacional de Cine en Guadalajara y de la University of Guadalajara Foundation; asimismo, coordinador general de la Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar. Acreedor de numerosos premios y reconocimientos tanto nacionales como internacionales durante su larga trayectoria. Autor de diversos ensayos y artículos sobre temas educativos, políticos y culturales, publicados en diferentes medios editoriales del país.

César Augusto Ricardi Morgavi

Licenciado en Sociología por la Universidad de la República (Udelar) en Uruguay, máster en Investigación en Sociología por la Universidad de Barcelona y doctor en Ciencias Sociales por la UdeG. Principales líneas de investigación: desigualdad social, regímenes de bienestar social y políticas sociales, regímenes de movilidad social y educativa en Europa y América Latina, desarrollo, estratificación social y estructura de clases sociales. Recientemente, corresponsable del proyecto "Diagnóstico en torno a los problemas públicos que afectan a las organizaciones productivas integradas por mujeres del medio rural en el estado de Jalisco" (Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas de Jalisco, 2018) y colaborador en la publicación conjunta *Pensar la región desde las ciencias sociales* (2018) coordinada por Jaime Preciado Coronado y Juan Manuel Durán Juárez.

Jarumy Rosas Arellano

Doctora en Ciencias Económico Administrativas con especialidad en Políticas Públicas, miembro del SNI, nivel I, y profesora del Departamento de Estudios Regionales-INESER. Líneas de investigación y la producción de artículos especializados, relacionados con los gobiernos municipales, la política social y la evaluación de política pública. Miembro y ex tesorera de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). Profesora de licenciatura y miembro de la planta de profesores del Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo de la UdeG. Con amplia experiencia en proyectos de consultoría en materia de gobiernos locales.

Antonio Sánchez Bernal

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Regional, miembro del SNI, nivel I. Especializado en finanzas públicas municipales, instituciones y desarrollo municipal. Con experiencia como docente y conferencista en México, Estados Unidos, España, Ecuador, Chile, Perú y Bolivia en el campo del desarrollo municipal y local. Autor de un amplio número de libros y artículos especializados en temas de desarrollo municipal.

Expresidente de la Academia Jalisciense de Ciencias. Anteriormente, coordinador del doctorado en Ciencias Económico Administrativas del CUCEA durante el periodo 2010-2013. Expresidente de la IGLOM y jefe del Departamento de Estudios Regionales-INESER de la UdeG.

Eduardo Santana Castellón

Profesor investigador del Departamento de Ecología y Recursos Naturales del Centro Universitario de la Costa Sur de la UdeG y coordinador general del Museo de Ciencias Ambientales del Centro Cultural Universitario. Profesor en programas doctorales y de maestría sobre manejo de recursos naturales, y en el doctorado Ciudad, Territorio y Sustentabilidad de la UdeG. Con experiencia como profesor y orador invitado en más de cincuenta universidades, institutos o agencias de gestión de recursos natura-

les en Europa, Asia, Latinoamérica y el Caribe. Ha realizado diagnósticos sobre la problemática del desarrollo sustentable urbano y la conservación de biodiversidad en México y Cuba para las organizaciones ONU-Habitat, Conabio, World Wildlife Fund, el Gobierno del Estado de Jalisco y el consorcio Partners in Flight. Con amplia trayectoria como participante en más de veinte nuevos programas o instituciones académicas y de conservación, y en la defensa de los derechos de las comunidades indígenas náhuatl y wixaritari en México. Acreedor de forma individual y colectiva de más de cincuenta premios, becas y distinciones de organizaciones sociales, profesionales y académicas a nivel comunitario, estatal, nacional e internacional. Con experiencia como director de más treinta tesis de licenciatura y posgrado, y como participante en más de ciento treinta publicaciones que incluyen 28 en revistas arbitradas, 60 libros o capítulos de forma impresa o en línea, y 43 artículos y columnas de opinión para el público en general.

Héctor Raúl Solís Gadea

Profesor e investigador del Departamento de Sociología de la UdeG Licenciado y maestro en Sociología por la UdeG, y maestro y doctor en Sociología por la New School for Social Research en Nueva York. Con experiencia como *fellow* del Programa Especial de Estudios Urbanos y Regionales (SPURS) del Departamento de Planeación del Massachusetts Institute of Technology (2002-2003).

Líneas de investigación: la teoría política y social contemporánea, el sistema político mexicano y jalisciense y el pensamiento de Max Weber. Autor de diversos artículos y ensayos publicados en diversas revistas y diarios especializados. Coordinador de la enciclopedia *Jalisco en el mundo contemporáneo* y del libro *Por una democracia con significado*. Participante en la coordinación académica del estudio *Jalisco a futuro. Construyendo el porvenir 1999-2025*. Director del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de 1999 a 2001. Con experiencia como coordinador general académico de la UdeG y miembro del SNI. Actualmente, rector del CUCSH de la UdeG y columnista semanal del periódico *Milenio Jalisco*.

Patricia Noemí Vargas Becerra

Profesora e investigadora y jefe del Departamento de Ciencias de la Salud del Centro Universitario de los Altos de la UdeG. Egresada de la carrera de Medicina en la UdeG, de la Maestría en Demografía y el Doctorado en Estudios de Población en El Colegio de México, así como de una especialidad en Geodemografía en la Universidad Charles de Praga. Con experiencia como presidente de la Sociedad Mexicana de Demografía y consultora nacional e internacional sobre temas de población, salud y migración del Consejo Nacional de Población, del Banco Mundial y del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Ámbito de investigación: población, desarrollo y salud, áreas en las que ha escrito diversos libros y artículos.

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona

Profesor e investigador de El Colegio de Jalisco; coordinador de la línea de investigación sobre Estado de derecho, seguridad y justicia en la misma institución. Miembro del SNI y director fundador de Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho. Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y abogado por la UdeG. Especialista en temas sobre desarrollo institucional, reforma judicial, seguridad ciudadana y justicia penal. Premio Nacional de Derecho y Economía 1999. Autor de diez libros y más de cuarenta ensayos publicados como capítulos de libros, monografías y artículos en revistas especializadas.

Coordinación editorial
Iliana Ávalos González

Coordinación de producción
Sol Ortega Ruelas

Cuidado editorial
Mariana Hernández
Juan Felipe Cobián

Diseño y diagramación
J. Daniel Zamorano Hernández

Diseño gráficas y mapas
Pablo Ontiveros
Paola E. Vázquez Murillo

Jalisco a futuro 2018-2030.
Constuyendo el porvenir. Vol. I. Diagnósticos
se terminó de imprimir en marzo de 2019
en los talleres de Pandora Impresores S.A. de C.V.
Caña 3657, La Nogalera 44470 Guadalajara, Jalisco.

Jalisco a futuro 2018-2030

Construyendo el porvenir

Jalisco a futuro es un proyecto de valoración de los obstáculos para el desarrollo de la entidad, que ha contribuido a identificar problemas sociales críticos desde una perspectiva de gestión y política pública.

Hoy es indispensable este nuevo ejercicio que convoca a intelectuales, académicos, instituciones y ciudadanos conocedores de la situación económica, social, política y cultural de Jalisco, para avanzar en la creación de agendas y proyectos. El resultado del esfuerzo es una propuesta de acción pública organizada en cinco ejes y nueve propuestas estratégicas para el desarrollo sustentable, democrático y equitativo de Jalisco.

En este primer volumen se realiza un diagnóstico para identificar las relaciones causales entre factores explicativos, problemas públicos y alternativas de solución, que a su vez intenta ofrecer una visión más clara de los proyectos necesarios para la construcción del futuro de Jalisco.

Prosperidad y bienestar

Cohesión social para el desarrollo

Seguridad pública y justicia penal

Sustentabilidad, población y territorio

Gobierno eficiente y política democrática

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO

9 786075 474663

EDITORIAL UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA